

# Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen

## Deel 5 Samenvatting

Geert Goeyvaerts, Marietta Haffner, Kristof Heylen,  
Katleen Van den Broeck, Frank Vastmans (coördinator)  
en Sien Winters

Promotor: Erik Buyst

# Onderzoek naar de woonfiscaliteit in Vlaanderen

## Deel 5 Samenvatting

Geert Goeyvaerts<sup>3</sup>, Marietta Haffner<sup>1</sup>, Kristof Heylen<sup>2</sup>,  
Katleen Van den Broeck<sup>2</sup>, Frank Vastmans<sup>3</sup> (coördinator)  
en Sien Winters<sup>2</sup>

Promotor: Erik Buyst

- 1) TU Delft, Faculteit Bouwkunde, OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving
- 2) KU Leuven, HIVA Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving
- 3) KU Leuven, Centrum voor Economische Studiën

Onderzoek in opdracht van het Agentschap Wonen-Vlaanderen

© 2014 CES-KU Leuven

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means, without permission in writing from the publisher.

# Inhoudsopgave

<b>Lijst figuren</b>	<b>6</b>
<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
<b>1. Het belasten en subsidiëren van wonen in Vlaanderen en in andere landen</b>	<b>8</b>
1.1 Het belasten en subsidiëren van wonen	8
1.2 De fiscale behandeling van de woning in Vlaanderen	8
1.3 Inventaris van alle fiscale en niet-fiscale voordelen voor wonen in Vlaanderen	10
1.4 Vergelijking met vier andere landen	12
<b>2. Budgettaire analyse van de fiscale voordelen voor een eigen woning</b>	<b>13</b>
<b>3. De effecten van het belasten en subsidiëren van woningen</b>	<b>16</b>
3.1 De effecten op de woningprijs	16
3.2 De effecten op eigendomsverwerving	19
3.3 De effecten op de huurmarkt	19
3.4 Effecten op de betaalbaarheid	20
3.5 Effecten op de doorstroming op de woningmarkt	21
3.6 Effecten op nieuwbouw, renovatie en transacties	23
3.6.1 Renovatie	24
3.6.2 Nieuwbouw	24
3.6.3 Secundaire koopmarkt	25
3.7 Besluit	26
<b>4. Naar een optimale vastgoedfiscaliteit</b>	<b>27</b>
4.1 De theorie van de optimale belastingen	27
4.2 De aanbevelingen van OESO en EC	30
4.3 Hervormingsscenario's en bouwstenen	31
4.4 Aanbevelingen voor de Vlaamse vastgoedfiscaliteit	33
<b>Referenties</b>	<b>36</b>

# Lijst figuren

Figuur 1.1	Uitgaven in verband met wonen door de federale en Vlaamse overheid naar actor (Aanslagjaar 2012 voor de fiscale uitgaven/2013 voor de niet-fiscale uitgaven)	11
Figuur 2.1	De evolutie van de geraamde budgettaire kost van de fiscale voordelen voor de eigen woning, Vlaams Gewest (in miljoenen euro)	14
Figuur 2.2	De evolutie van de geraamde inkomsten uit de registratierechten, Vlaams Gewest ( in miljoenen euro)	15
Figuur 3.1	Evolutie van de werkelijke woningprijs* en 3 gesimuleerde reeksen op basis van 3 betaalbaarheidsscenario's, België 1973-2012	17
Figuur 3.2	Kans om te starten met een lening (links) en kans dat iemand een lening heeft (rechts), volgens leeftijd van de ontleners en volgens doel van de lening, enkel hoofdleningen, 2013	24
Figuur 4.1	De evolutie van de geraamde budgettaire kost van de fiscale voordelen voor de eigen woning, onder 3 scenario's: ongewijzigd beleid, geen indexering, trage afbouw 25 jaar, Vlaams Gewest (in miljoenen)	33

# Inleiding

Met de staatshervorming van de jaren 1980 werd huisvesting als bevoegdheid overgedragen naar de gewesten. Wat betreft de huisvestingsfiscaliteit werd enkel de heffing van het registratierecht overgeheveld en aan de gewesten de mogelijkheid geboden om opcentiemen te heffen op de onroerende voorheffing. Andere onderdelen van de huisvestingsfiscaliteit, zoals de BTW en inkomstenbelasting, bleven federale bevoegdheden (samen met de woninghuurwetgeving). Het federale regeerakkoord van december 2011 bevatte de overdracht van de bevoegdheid over de woninghuurwetgeving en de belastingverminderingen of belastingkredieten voor de eigen woning naar de gewesten. Dit akkoord leidde ondertussen tot wijzigingen aan de Bijzondere Financieringswet (via de door Kamer en Senaat goedgekeurde Bijzondere Wet van 27 november 2013) en het Wetboek van de Inkomstenbelastingen 1992 (via het door Kamer en Senaat goedgekeurde Wetsontwerp van 22 april 2014).

Naar aanleiding van de overdracht van de bevoegdheid voor fiscale voordelen voor de eigen woning bestelde de Vlaamse overheid een onderzoek met als doel bij te dragen tot de beleidsmatige voorbereiding van de overdracht van deze bevoegdheid. Dit onderzoek werd uitgevoerd door een consortium van economen van de KU Leuven (Centrum Economische Studiën en HIVA Onderzoeksinstituut voor Arbeid en Samenleving) en van de TU Delft in Nederland.

In deze samenvatting worden de resultaten gebundeld van de vier deelrapporten die resulteerden uit dit onderzoek: Deel 1|. Literatuurstudie en instrumenten, 2|. Budgettaire analyse van de instrumenten, 3| Effectenmeting en 4| Bouwstenen en scenario's. De samenvatting volgt in grote lijnen deze opdeling, maar wijkt daar op sommige punten ook van af. Voor wie meer gedetailleerde informatie wenst, zijn verwijzingen opgenomen naar de betreffende stukken uit de deelrapporten (bijvoorbeeld: deel 1|1.2.3).

In wat volgt beschrijven we eerst de huidige situatie van belastingen en subsidiëren in Vlaanderen/België en vergelijken deze met andere landen. In een volgend punt wordt op basis van fiscale data een budgettaire analyse gemaakt van de woonbonus, het bouwsparen en de registratierechten. Vervolgens wordt besproken hoe dergelijke subsidies en belastingen ingrijpen op de werking van de woningmarkt en welke effecten men kan verwachten indien het fiscale stelsel zou wijzigen. In het laatste deel van deze samenvatting formuleren we vanuit de algemene theorie van de optimale belastingen zoals verwoord door de Mirrlees Review en de aanbevelingen van de OESO en Europese Commissie een set van aanbevelingen voor de Vlaamse vastgoedfiscaliteit.

In de bibliografie zijn enkel de bronnen opgenomen waarnaar hier expliciet is verwezen. Voor de uitgebreide lijst van bronnen die zijn gebruikt om tot deze onderzoeksresultaten te komen, verwijzen we naar de deelrapporten.

# 1. Het belasten en subsidiëren van wonen in Vlaanderen en in andere landen

## 1.1 Het belasten en subsidiëren van wonen

Wonen maakt een belangrijk deel uit van de uitgaven en van het vermogen van een land. Het is dus logisch dat wonen onderworpen wordt aan belastingen om voor de overheid de nodige inkomsten te creëren voor het verhogen van de welvaart (Englund, 2003). Om het wonen te belasten is een brede waaier aan belastingen in gebruik. Tegenover deze heffingen staan ook subsidies. In dit rapport hebben we subsidie gedefinieerd als een verlaging van de kostprijs van de woondienst (voor de eigenaar) of woonconsumptie (voor de huurder). Subsidies kunnen tot stand komen via belastingvoordelen of een geldelijke bijdrage (bijvoorbeeld premie), maar ook via het ter beschikking stellen van diensten of via regulering (bijvoorbeeld huurregulering verlaagt de huurprijs).

Het is niet eenvoudig om te definiëren wat in de woonfiscaliteit een subsidie is. Daarvoor bestaan verschillende mogelijke theoretische ijkpunten: eigendomsneutraliteit<sup>1</sup>, belastingneutraliteit<sup>2</sup> en de primaire structuur. De laatste is de meest courante praktijk. In dit geval bepaalt de overheid wat de standaardbehandeling is. Elke afwijkende behandeling wordt dan als subsidie gezien. De begrotingen vermelden wat de overheid beschouwt als een afwijking of 'fiscale uitgave'.

Belastingen op woningen en ook subsidies kunnen van toepassing zijn in elke fase van bezit: in de periode nog vóór de verwerving (bijvoorbeeld bij sparen voor een woning), bij de verwerving (bijvoorbeeld registratierechten, btw), tijdens bewoning (bijvoorbeeld inkomstenbelasting, onroerende voorheffing, fiscale woonvoordelen), bij verlaten van de woning (bijvoorbeeld verhuissubsidie). Subsidies via belastingen zijn mogelijk door een verlaging van het tarief, een vrijstelling, een verlaging van de heffingsgrondslag en een verlaging van het te betalen bedrag. Vertrekkende van deze definities en opdelingen zijn in dit onderzoek de belastingen en subsidies voor wonen in Vlaanderen/België en in enkele andere Europese landen in kaart gebracht.

## 1.2 De fiscale behandeling van de woning in Vlaanderen

De verwerving van een nieuwbouwwoning in Vlaanderen is onderworpen aan de belasting op de toegevoegde waarde (btw). Het standaard tarief is 21%, voor sociale woningen geldt 12 of 6%. De verwerving van een bestaande woning of bouwgrond valt onder het stelsel van de registratierechten. Hier is het standaardtarief 10%. Er zijn tariefverlagingen naar 5% voor bescheiden woningen en naar 1,5% voor sociale woningen. Verder gelden meerdere vrijstellingen (abattements) en is er ook de

---

<sup>1</sup> Bij eigendomsneutraliteit geldt een gelijke fiscale behandeling van eigenaren van woningen.

<sup>2</sup> Bij belastingneutraliteit geldt een gelijke fiscale behandeling van investeerders/beleggers.

meeneembaarheid. Bij het vestigen van een hypotheek wordt een hypotheekrecht betaald van 1%. Op schenkingen zijn schenkingsrechten verschuldigd, bij erfenis successierechten.

In de fase van bezit worden inkomsten uit woningen belast in de personenbelasting of in de vennootschapsbelasting<sup>3</sup> en in de onroerende voorheffing. In 2005 werd de personenbelasting grondig hervormd. Tot dan werden inkomsten uit het bezit van woningen belast voor alle particuliere eigenaars. Als basis gold het kadastraal inkomen (KI). Verschillende verminderingen en aftrekken waren van toepassing<sup>4</sup>:

- de gewone intrestaftrek (beschouwd als een aftrek van kosten voor het heffen van belastingen, dus geen fiscale uitgave of subsidie);
- de bijkomende intrestaftrek (in geval van hypothecaire lening en max. gedurende 12 jaar, enkel voor nieuwbouw en renovatie);
- de forfaitaire aftrek voor het woonhuis (ook 'woningaftrek', gewone aftrek en aanvullende aftrek);
- de verhoogde belastingvermindering voor bouwsparen (voor eigenaars-bewoners, vermindering aan marginaal tarief);
- de vermindering voor het langetermijnsparen (voor verhuurders, vermindering aan 30%).

Verder was er ook in de personenbelasting een gedeeltelijke verrekening van de onroerende voorheffing.

Vanaf 2005 werd het KI voor eigenaars-bewoners vrijgesteld van belastingen. Diverse aftrekken en verminderingen werden vervangen door de aftrek voor de enige eigen woning ('woonbonus'). Dit is een forfaitaire aftrek waarvoor zowel intresten als kapitaalaflossingen en premies voor schuldsaldoverzekeringen in aanmerking komen. Er was ook niet langer een verrekening van de onroerende voorheffing. Voor particuliere verhuurders bleef het KI belast en bleef ook het langetermijnsparen behouden. Globaal werd zo in 2005 het verschil in fiscale behandeling van huur- en eigendomswoningen groter.

De woonbonus betekent een groter fiscaal voordeel dan de daarvoor bestaande voordelen. Enkele cijfers over het gemiddelde voordeel per begunstigde persoon voor 2011 illustreren dit (deel 2 | 4):

- bouwsparen: 665 euro per jaar;
- bijkomende intrestaftrek: 111 euro per jaar voor nieuwbouw en 94 euro voor renovatie;
- woonbonus: 1.046 euro per jaar.

Met de zesde staatshervorming worden de hierboven beschreven fiscale uitgaven die betrekking hebben op de eigen woning gewestelijke bevoegdheid. Het langetermijnsparen dat geldt voor verhuurders (of algemeen voor eigenaren van tweede verblijven) blijft echter onder federale bevoegdheid vallen. Bepaalde van deze fiscale behandelingen zullen hiermee ook moeten aangepast worden aan de nieuwe wetten hieromtrent. Met name een belastingaftrek zal in de toekomst niet kunnen toegekend worden door de gewesten. De bevoegdheid over de belastbare basis blijft immers federale materie. Behalve de bevoegdheid over het belasten van de eigen woning, zullen ook de fiscale uitgaven die betrekking hebben op investeringen in (eigen, verhuurde en gehuurde) woningen voor het verlagen van energiegebruik, verhogen van de veiligheid en brandzekerheid en het

---

<sup>3</sup> Komt hier verder niet aan bod. Voor meer info: zie deel 1.

<sup>4</sup> Vereenvoudigde voorstelling



vernieuwen van woningen die gelegen zijn in een zone voor positief en grootstedelijk beleid of die tegen een redelijke huurprijs in huur gegeven worden, onder gewestelijke bevoegdheid vallen.

### 1.3 Inventaris van alle fiscale en niet-fiscale voordelen voor wonen in Vlaanderen

In deel 1 van het rapport wordt een uitgebreide inventaris gemaakt van fiscale en niet-fiscale voordelen voor wonen in Vlaanderen (deel 1, tabel 16 en tabel 17). Het totaalbeeld dat naar voren komt in de samenvattende tabellen (deel 1 | tabel 16 en 17), toont een amalgaam aan instrumenten, welke enerzijds gericht zijn op verschillende doelstellingen en doelgroepen maar welke anderzijds ook een grote overlap bevat in doelstellingen en doelgroepen. Daarbij werd eveneens duidelijk dat dit subsidie-instrumentarium het meest gedifferentieerd is voor eigenaars-bewoners. Deze kunnen aanspraak maken op subsidies in diverse fasen van verwerving en bezit, die gelden voor brede groepen van de bevolking. Bij de fiscale voordelen zijn dit o.a. btw-verminderingen, vrijstellingen en kortingen op registratierechten, aftrekken en verminderingen in de personenbelasting en de onroerende voorheffing. De niet-fiscale steun is meer gericht op doelgroepen, en betreft o.a. de sociale koop. Daarnaast zijn er voor eigenaars-bewoners nog meerdere vormen van een vangnet in geval er problemen komen met de afbetaling van de lening. En ook voor renovatie en energie-investeringen zijn er meerdere subsidie-instrumenten.

Verder verduidelijkt de inventaris dat ook de sociale verhuurders gebruik kunnen maken van meerdere subsidies voor verwerving van een sociale woning. Het betreft zowel eenmalige subsidies als subsidies onder de vorm van goedkope leningen, waarmee het financiële voordeel voor de verhuurder in feite gespreid wordt over de periode van verhuring.

Voor private verhuurders zijn er veel minder subsidie-instrumenten. Hier valt naast de btw-verlaging voor renovatie, die voor iedereen geldt, enkel het huurgarantiefonds te vermelden en de Vlaamse renovatiepremie voor verhuurders die verhuren via een SVK. Ook voor private huurders zien we relatief weinig instrumenten. Het gaat hier vooral over de verschillende vormen van tegemoetkomingen in de huurprijs en de verbeterings- en aanpassingspremie.

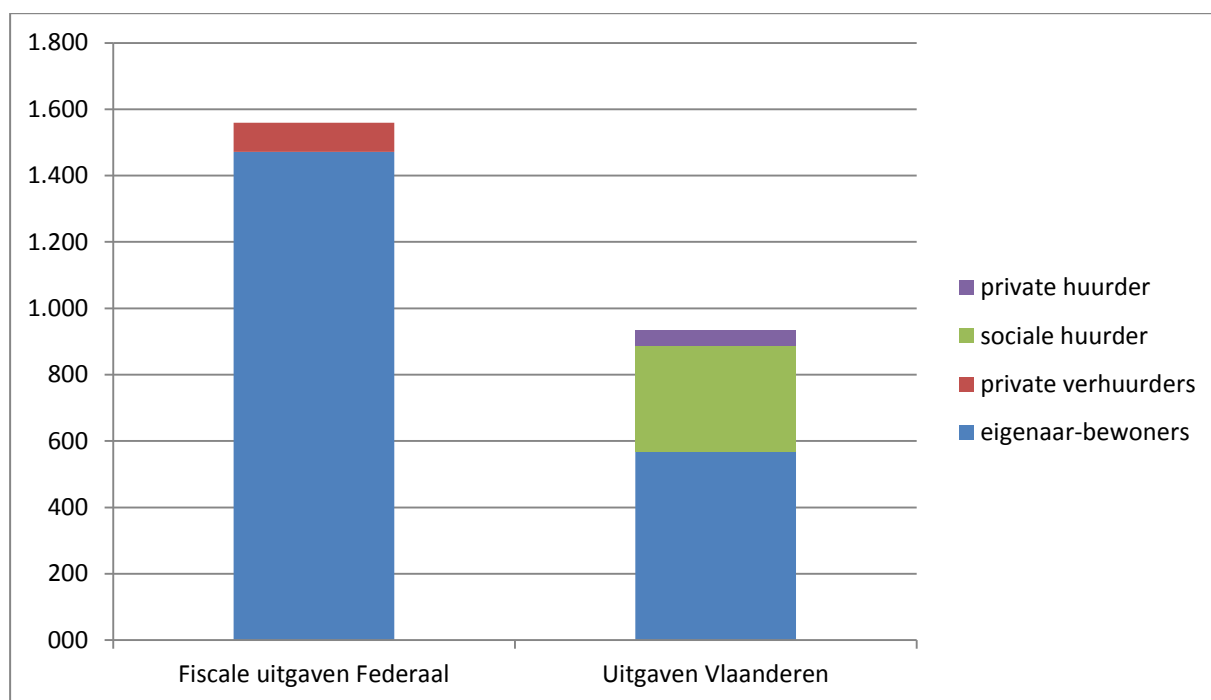
Voor de subsidies die worden toegekend voor energie-investeringen geldt deze conclusie niet. Hier valt op dat de Vlaamse overheid daarin bijgestaan door de netbeheerders bijzondere inspanningen doet voor het verbeteren van de energiezuinigheid van private huurwoningen, en daarbij een aantal instrumenten specifiek richt op zwakke huurders, zoals bij de sociale dakisolatie, de gratis energiescans en de premies voor woningen die worden verhuurd via een SVK.

Verder werd in deel 1 ook de omvang van de overheidsuitgaven voor fiscale en niet-fiscale subsidies in beeld gebracht<sup>5</sup>. We hernemen hier een van de samenvattende figuren (deel 1 | figuur 3). Voor de fiscale subsidies werd hierbij de primaire structuur als ijkpunt genomen.

---

<sup>5</sup> Bij gebrek aan gegevens ontbreken hierin de verlaagde aanslagvoeten voor BTW en vennootschapsbelasting en de energiemaatregelen.

**Figuur 1.1 Uitgaven in verband met wonen door de federale en Vlaamse overheid naar actor (Aanslagjaar 2012 voor de fiscale uitgaven/2013 voor de niet-fiscale uitgaven)**



Bron: Vlaams Parlement (2013), 'Ontwerp van decreet houdende de Middelenbegroting van de Vlaamse gemeenschap voor het begrotingsjaar 2014'; Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers (2013), 'Wetsontwerp houdende de Middelenbegroting voor het begrotingsjaar 2014'; Wonen-Vlaanderen; zie tabel 17 en tabel 22; eigen verwerking.

In totaal bedragen de geïnventariseerde uitgaven (gemiste inkomsten en niet-fiscale subsidies samen) bijna 2.500 miljoen euro. Hiervan situeert zich 1.560 miljoen euro op federaal niveau en 935 miljoen euro op Vlaams niveau. De eigenaar-bewoner wordt sterk bevoordeligd, vooral op federaal niveau waar 94 procent van de uitgaven (zijnde gemiste inkomsten) aan deze groep wordt gespendeerd. De grootste uitgavenposten zijn de woonbonus en het bouwsparen. De rest van de uitgaven op federaal niveau zijn bestemd voor de private verhuurders en tweede verblijven (het langetermijnsparen) terwijl er rechtstreeks voor huurders niets voorzien is. Op Vlaams niveau gaat 61 procent van de uitgaven naar de groep eigenaar-bewoners, waar we de grootste uitgave vinden bij de verminderingen in het registratierecht en de Vlaamse renovatiepremie. Maar met 39 procent van de uitgaven is er hier toch meer focus op de groep van huurders, vooral de sociale huurder (34%). Slechts een klein deel van het budget (5%) is voorzien voor private verhuurders. We merken ten slotte op dat naast de uitgaven die hierboven in beeld zijn gebracht, naar schatting ook 106 mio euro via federale fiscale uitgaven bestemd is voor tweede verblijven.

De gegevens tonen ook duidelijk dat in termen van fiscale uitgaven (primaire structuur) in totaal over beide niveaus van overheid gezien, zeker geen neutraliteit bestaat tussen de verschillende actoren. De eigenaar-bewoner wordt sterk bevoordeeld daar hij met meer dan 2.000 miljoen euro bijna 82 procent van de hier geïnventariseerde middelen krijgt. Deze komen voor het merendeel van de federale overheid. Als tweede meest begunstigde komt de sociale huurder, doch met 319 miljoen aan

fiscale en niet-fiscale subsidies betreft dit maar 16 procent van de middelen die naar eigenaar-bewoners gaan. De private verhuurder kan ook nog van een deel voordelen genieten (vooral via het langetermijnsparen) maar het is de private huurder die het minst begunstigd wordt.

## 1.4 Vergelijking met vier andere landen

In deel 1, hoofdstuk 4, werd ook een gedetailleerde bespreking opgenomen van de woonfiscaliteit en subsidies in vier andere landen: Denemarken, Duitsland, Nederland en het Verenigd Koninkrijk. Ook in deze andere landen bleek een breed gamma van fiscale en niet-fiscale instrumenten te bestaan, maar de bandbreedte in België en Vlaanderen is duidelijk nog groter. Dit geldt ook hier vooral voor de eigenaar-bewoner. En voor zowel de private verhuurder (beperkt aantal steunmaatregelen met een relatief lage overheidskost) als de huurder (bijvoorbeeld met een zeer beperkte huursubsidie en een kleine sociale huursector met betaalbare huurprijzen) is het instrumentarium beperkt te noemen. De woonfiscaliteit speelt bij de eigenaren van woningen, niet vaak bij de bewoners. Een uitzondering hier is bijvoorbeeld dat in het Verenigd Koninkrijk de onroerendgoedbelasting wordt betaald door de bewoner en niet de eigenaar. Een andere uitzondering is de mogelijkheid van een kostenaf trek bij onderhoud voor de Duitse huurder.

De vergelijking toont verder dat ook in andere landen de eigen woning meestal bevoordeeld wordt in vergelijking met de huurwoning, en dit volgens de twee gehanteerde subsidie-ijkpunten. Een volledige vergelijking volgens het ijkpunt primaire structuur bleek daarbij wel moeilijk omdat niet alle informatie te vinden is en omdat verschillende overheden andere keuzen maken bij het opstellen van de lijst met belastinguitgaven.

Als het gaat om eigendomsneutraliteit als subsidie-ijkpunt blijkt dat in de landen waar de toegerekende huurwaarden belast worden, deze meestal te laag zijn vastgesteld in vergelijking met de rendementen die behaald worden voor verhuur. In Nederland (en Denemarken) wordt er per saldo geen belasting geïnd op de eigen woning, maar heeft de eigenaar-bewoner jaar op jaar een aftrekpost. In Duitsland en het Verenigd Koninkrijk is geopteerd voor de consumptie benadering. Per saldo is men geen belasting verschuldigd, maar kan men ook geen kosten aftrekken, terwijl de verhuurders meestal over hun winst belasting moeten afdragen.

België doet er nog een schep boven op, vooral sinds de wijzigingen in de fiscaliteit van 2005. In de inkomstenbelasting wordt vanaf dan het KI voor de eigen woning vrijgesteld, maar is wel subsidie beschikbaar (woonbonus), terwijl de opbrengst woning belast blijft (aan 140% van het KI, wel met mogelijkheid van intrestaftrek) en de belastingvermindering hiervoor doorgaans minder groot uitvalt dan voor de eigen woning. In België zitten we dus ver af van een situatie van eigendomsneutraliteit in de personenbelasting. Wat betreft de onroerende voorheffing is er eveneens geen sprake van eigendomsneutraliteit daar er toch verminderingen bestaan die enkel door de eigenaar-bewoner te genieten zijn. Ook wanneer de subsidie is afgelopen, blijven de eigenaar-bewoner en de verhuurder wel onroerende voorheffing afdragen over de woning.

## 2. Budgettaire analyse van de fiscale voordelen voor een eigen woning

In het tweede deel van het onderzoek maakten we een budgettaire analyse van de fiscale voordelen voor het verwerven van de eigen woning. We hebben hiervoor gebruik gemaakt van de fiscale inkomensstatistieken van het hele Vlaamse Gewest, de zogenaamde IPCAL-data, voor de inkomstenjaren 2005-2011. De totale budgettaire kost van de verhoogde vermindering voor het bouwsparen en de woonbonus is de laatste jaren sterk opgelopen. Zo zijn de fiscale uitgaven met 70% gestegen van € 755,43 miljoen in 2005 tot € 1.296<sup>6</sup> miljoen in 2011. Deze groei in de uitgave werd niet in de eerste plaats gedreven door een stijging in het aantal gebruikers. Dit steeg slechts met 9,63% van 1.380.765 gebruikers in 2005 tot 1.513.763 gebruikers in 2011.

De relatief sterke stijging in de totale uitgave voor deze voordelen is voornamelijk het gevolg van de overgang van het bouwsparen naar de woonbonus. Indien we beide voordelen voor eenzelfde koppel vergelijken, zien we dat het initieel voordeel<sup>7</sup> van de woonbonus meer dan dubbel zo groot is als dat van het bouwsparen. Het voordeel van een koppel onder het bouwsparen neemt overheen de looptijd van de lening wel sterk toe<sup>8</sup>. Een individu ontvangt een groter voordeel dankzij de verhoging die men de eerste tien jaren geniet in het systeem van de woonbonus. Het totaal voordeel voor een koppel is onder de woonbonus 70% groter dan dat van het bouwsparen bij een looptijd van 20 jaar en meer dan dubbel zo groot bij een looptijd van 25 jaar (zie deel 2 | figuur 4.1 en deel 3 | figuur 2.2).

De vraag is hoe de totale uitgave voor deze voordelen in de toekomst zal evolueren. Om daarover budgettaire prognoses te maken, ontwikkelden we een rekenkundig model. We veronderstelden daarbij dat de lineaire daling in het gebruik van het bouwsparen zal aanhouden en tegen 2020 volledig zal uitdoven. Daarnaast maakten we de assumptie dat de kansen dat iemand start en stopt met deze voordelen<sup>9</sup> dezelfde blijft als in de periode 2005 tot 2011. Onder deze veronderstellingen zal het totaal aantal gebruikers van de woonbonus sterk toenemen tot 2020, waarna het totaal rond de 1,7 miljoen belastingplichtigen zal schommelen. De uitgave die hieraan gekoppeld is zal dus ook sterk toenemen tot aan het moment dat het gebruik zich stabiliseert. In 2020 zal de kost van de woonbonus ongeveer € 1.924 miljoen bedragen, maar zal daarna verder blijven stijgen als gevolg van de indexatie van zowel het wettelijk maximum als van de verhoging die men gedurende de eerste tien jaar geniet. Figuur 2.1 toont de evolutie van de geraamde budgettaire kost van deze voordelen en het totaal. Vanaf 2015 zien we dat de stijging iets afneemt omdat een eerste groep van gebruikers van de woonbonus niet langer van de verhoging zal genieten. Dit rekenkundig model is bruikbaar om na te gaan wat de budgettaire gevolgen zijn van mogelijke aanpassingen aan de woonbonus.

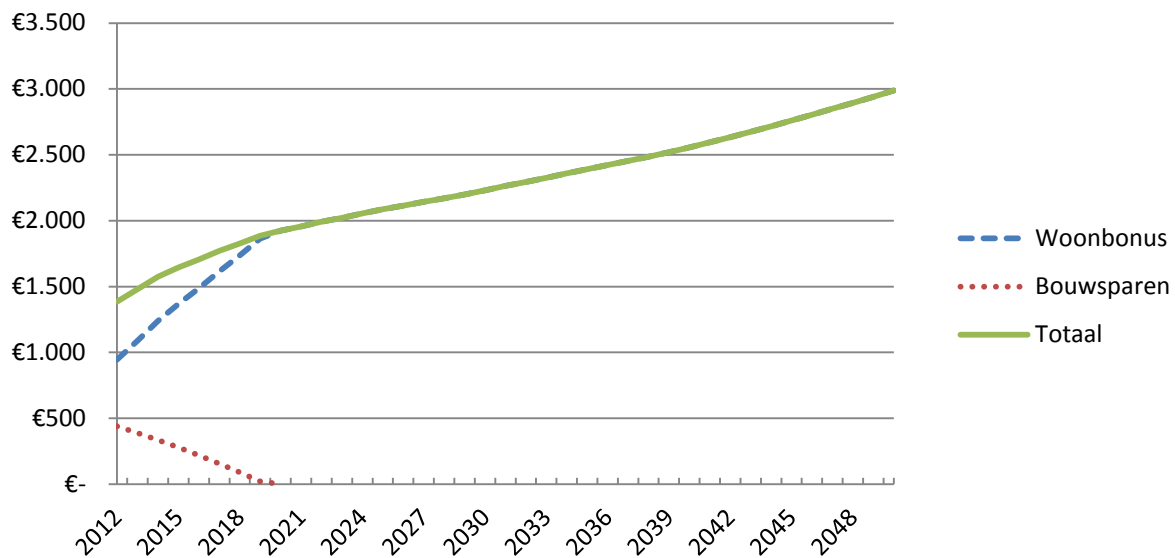
<sup>6</sup> Van € 644,43 miljoen tot € 1.281,90 miljoen volgens de berekeningen van de FOD Financiën.

<sup>7</sup> Het voordeel dat men gedurende het eerste jaar waarin men een volledige annuïteit betaalt, geniet.

<sup>8</sup> Zie deel 2 figuur 4.1 en deel 3 figuur 2.2 voor de evolutie van de beide voordelen in de tijd.

<sup>9</sup> De startkans is de kans dat een belastingplichtige op een bepaalde leeftijd start met gebruik te maken van het voordeel. De stopkans is de kans dat hij op een bepaalde leeftijd stopt met gebruik te maken vooraleer de oorspronkelijke looptijd van zijn hypothecair krediet is afgelopen.

**Figuur 2.1 De evolutie van de geraamde budgettaire kost van de fiscale voordelen voor de eigen woning, Vlaams Gewest (in miljoenen euro)**



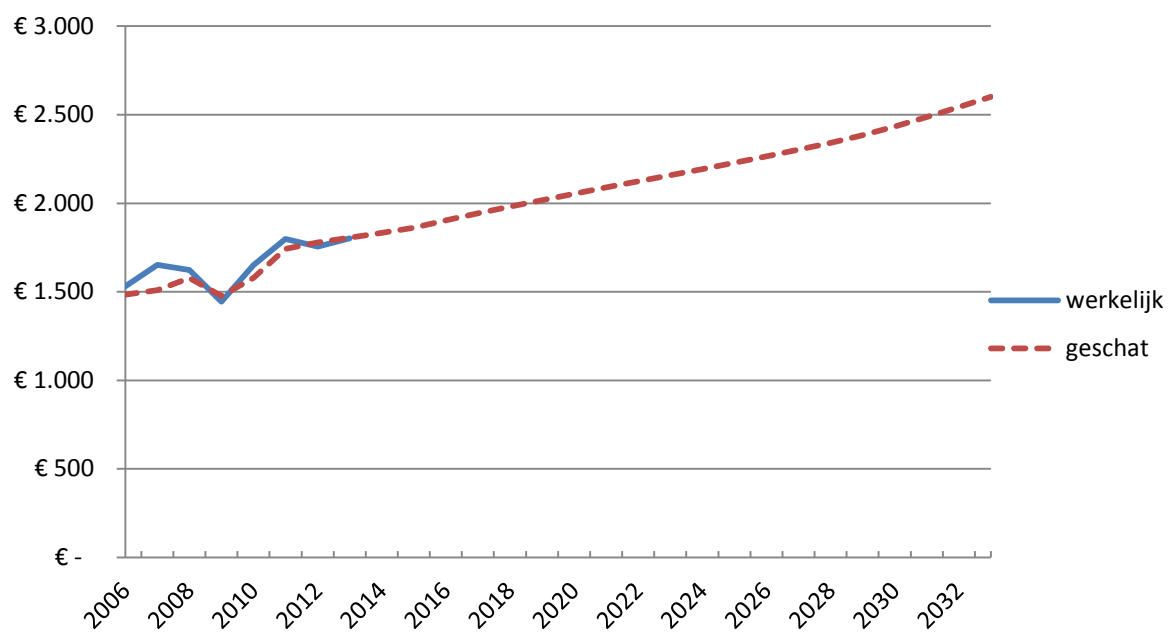
Bron: eigen berekening

Daarnaast maakten we ook een budgettaire raming voor de inkomsten uit de registratierechten voor het Vlaams Gewest. De inkomsten volgen in zekere mate de evolutie van de geraamde boven besproken fiscale uitgaven voor de eigen woning. Voor deze berekening veronderstelden we echter een stabiel economisch klimaat. De impact van een vastgoedcrisis kan evenwel substantieel zijn.

In de jaren 1980 zagen we dat de crisis in de woningmarkt het aantal verkopen met 25% deed dalen. De vergelijking met de woningmarktcrisis in Nederland die er sinds 2007 plaatsvindt, toont een daling van het aantal verkopen van 210.000 in 2006 naar 110.000 in 2013, voor een land met 17 miljoen inwoners. Ter vergelijking, in Vlaanderen waren er 76.000 verkopen in 2012 voor iets meer dan 6 miljoen inwoners.

Een dergelijke daling van het aantal verkopen heeft een evenredige daling van registratierechten tot gevolg. De registratierechten zijn bijgevolg een onzekere bron van inkomsten. Het toekomstig aantal verkopen kan sterk dalen tijdens minder gunstige vastgoedtijden, terwijl het aantal gebruikers van fiscale voordelen slechts geleidelijk zal veranderen. Het is dan ook gevaarlijk om ervan uit te gaan dat de inkomsten uit de registratierechten de kost van de woonbonus in de toekomst volledig zullen dekken. De onroerende voorheffing is stabiel en minder marktverstorend.

**Figuur 2.2 De evolutie van de geraamde inkomsten uit de registratierechten, Vlaams Gewest ( in miljoenen euro)**



Bron: eigen berekening

### 3. De effecten van het belasten en subsidiëren van woningen

Centraal in dit deel staat de vraag hoe effectief het fiscaal wooninstrumentarium is in het realiseren van haar doelstellingen, waarbij voornamelijk gekeken wordt naar het fiscaal woonvoordeel voor eigenaars. Hierbij bespreken we veelal wat de effecten zijn van enerzijds een invoering, en anderzijds een afbouw van een fiscaal woonvoordeel. Veel van deze effecten verlopen via de impact van de fiscaliteit op de woningprijs. Dit brengen we in 3.1 aan bod. Vervolgens gaan we in 3.2 na of er een aantoonbaar effect is van de fiscaliteit op eigendomsverwerving en in 3.3 wat de effecten zijn op de huurmarkt. In 3.4 staat de betaalbaarheid centraal, vanuit de vraag hoe de fiscale voordelen de uitgaven voor wonen verlagen voor verschillende socio-economische huishoudprofielen. De effecten op nieuwbouw, renovatie en transacties worden besproken in 3.6..

#### 3.1 De effecten op de woningprijs

Vastmans e.a. (2014) hebben uitgebreid onderzoek verricht naar de werking in de woningmarkt en de wijze waarop de woningprijs tot stand komt. De centrale bevinding in dit onderzoek is dat de woningmarkt een voorraadmarkt is en dat de betaalbaarheid op lange termijn de woningprijs bepaalt. De betaalbaarheid wordt daarbij gemeten als het bedrag dat men kan lenen bij een maandelijkse afbetaling die 30% van het inkomen bedraagt van een jong startend koppel (rekening houdend met looptijden, interestvoeten, fiscale voordelen). We leggen dit kort uit.

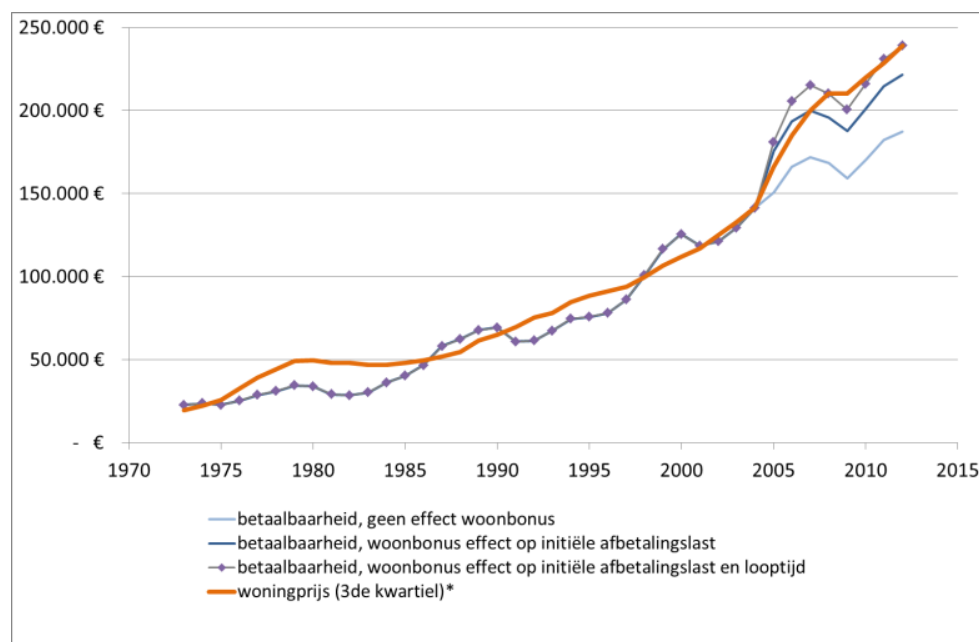
Volgens de klassieke woningmarkttheorie is de woningmarkt een aanbodmarkt, die volgens het vraag- en aanbodschema van consumptiegoederen werkt. In dergelijke markt bepaalt op korte termijn de betaalbaarheid de woningprijs, terwijl op lange termijn de woningprijs terugkeert naar de constructiekost. Immers, wanneer de woningprijs stijgt, wordt het aanbod verwacht te reageren, wat op lange termijn de prijs opnieuw doet zakken. Dit kan enkel op lange termijn want het aanbod kan niet ogenblikkelijk reageren. De rol en voornamelijk de prijs van bouwgrond als investeringsgoed wordt daarbij in het ongewisse gelaten.

In een voorraadmarkt staat de prijs van bouwgrond centraal. Indien nieuwbouw als som van constructiekost en de prijs van bouwgrond relatief hoog geprijsd staat ten opzichte van de prijs van bestaande woningen, zal men bij stijgende woningprijzen geen extra aanbod creëren. Nieuwbouw is dan immers een minder aantrekkelijk alternatief ten opzichte van de koop van een bestaande woning. Op de vraag wat de prijs van bouwgrond dan drijft vinden we hetzelfde antwoord als bij de woningprijs, namelijk het budget van de huishoudens. Aangezien de constructiekosten in een concurrentiële markt tot stand komen en niet zo sterk gestegen zijn, verklaart deze residuele waardebeoordeling van bouwgrond (budget minus constructiekost) ook waarom de prijs van bouwgrond nog sterker is kunnen stijgen dan de woningprijs.

Naast deze twee empirisch geteste evenwichten, (1) namelijk de koopkracht van de huishoudens als de lange termijn fundamenteel voor de woningprijs, en (2) de residuele waarde van bouwgrond, blijft nog de vraag over wat de rol van het (grond)aanbod blijkt te zijn. Een voorraadmarkt moet men echter niet als problematisch of inefficiënt bestempelen. De toenames in het aantal huishoudens worden immers opgevangen door toenames in de woningvoorraad. (3) Het woningaanbod volgt op lange termijn de demografische vraag, op voorwaarde dat er natuurlijk voldoende grondvoorraad is. Deze drie lange termijn evenwichten vormen de uitgangsbasis van de werking van de woningmarkt. Het feit dat het aanbod aan woningen niet of beperkt reageert op stijgende woningprijzen zoals blijkt uit internationaal onderzoek (Caldera en Johansson, 2013) en uit eigen econometrische schattingen<sup>10</sup> is voor dergelijke voorraadmarkt geen probleem en kan zelfs verklaard door de kenmerken van een voorraadmarkt: wat is het comparatief voordeel van bouwen als de prijs van bouwgrond ervoor zorgt dat nieuwbouw relatief<sup>11</sup> even duur is.

Figuur 3.1 toont meer specifiek de relatie tussen de woningprijs en de betaalbaarheid, waarbij we het effect van de invoering van de woonbonus illustreren. Voor de tijdreeksen waarbij het koepbudget door de woonbonus zowel verhoogd wordt door de initiële afbetaling als geleid heeft tot een langere looptijd, geven de econometrische testen de beste resultaten.

**Figuur 3.1 Evolutie van de werkelijke woningprijs\* en 3 gesimuleerde reeksen op basis van 3 betaalbaarheidsscenario's, België 1973-2012**



\* De derde kwartiel prijsstijging van een gewoon woonhuis tussen 2004 en 2005 verminderd met 5% om te compenseren voor de herclassificatie die plaatsvond tussen gewone woonhuizen en villa's 2004 en 2005.

<sup>10</sup> Wij hebben deze oefening gemaakt voor de periode van 2001-2012, zie Helgers (2014) waar de periode 1996-2009 getest is

<sup>11</sup> Een nieuwbouw is veelal duurder dan een bestaande woning, met relatief wordt bedoeld dat de relatieve verhouding tussen beiden (ook wel eens de Tobin's Q genoemd) redelijk constant is doorheen de tijd.



Damen e.a. (2014) tonen op basis van gegevens voor 8 landen eveneens aan dat het koophudget niet alleen wordt bepaald door inkomen, maar ook door intrestvoet, looptijd van de lening en de soort hypotheek, en bovendien ook door het initiële belastingvoordeel van de hypotheekrente-aftrek. Deze auteurs vonden dat een stijging in het koophudget van 1% tot een evenredige stijging van 1% in de woningprijs leidt<sup>12</sup>. Dit resultaat toont impliciet ook aan dat de fiscale woonvoordelen “volledig” kapitaliseren in de woningprijs, of m.a.w. dat de hypotheekrente-aftrek net als de rest van het budget, de woningprijs bepaalt. De manier van kapitaliseren hangt mede af van het ontwerp van het fiscale voordeel en de werking van de hypotheekmarkt. Interest-only hypotheek, waarbij geen kapitaal afgelost wordt, worden fiscaal gestimuleerd bij een hypotheekrente-aftrek omdat op die manier maximaal van het fiscale voordeel genoten kan worden. In het geval van de woonbonus zien we dat in het begin van de afbetaling (voor startende koppels, die we als referentiecategorie voor de prijszetters nemen) niet alleen het fiscale voordeel meer dan verdubbelde ten opzichte van het bouwsparen, maar eveneens dat het fiscaal interessanter werd om op langere termijn te lenen, waar dit bij het bouwsparen juist afgeremd werd. De woonbonus vergrootte de betaalbaarheid van huishoudens op deze twee manieren, met dito effect op de woningprijs.

De markt lijkt niet fundamenteel overgewaardeerd en voor de toekomst verwachten we geen sterke prijsdalingen, al kan men nooit op voorhand inschatten wat de effecten zullen zijn als hypothecaire intrestvoeten sterk gaan stijgen. We berekenden dat een 1% stijging van de intrestvoet de woningprijs dempt met ongeveer 10%. Een directe afschaffing van de woonbonus voor alle nog af te sluiten leningen zal leiden tot een prijsdempend effect van 24%. Bij een meer geleidelijke afbouw over 20 jaar – waarbij alle afbetalers hun oorspronkelijk voordeel behouden - verwachten we een jaarlijks prijsdempend effect van 1% à 1,5%<sup>13</sup>. Bij een voldoende grote nominale inkomensgroei kunnen we dus verwachten dat onder dergelijk afbouwritme de algemene woningprijspositie positief blijft, wat een belangrijk element is voor het goed functioneren van de woningmarkt. Als de woningprijzen beginnen dalen<sup>14</sup>, is het optimaal voor huishoudens om de koop van een woning uit te stellen (Vastmans e.a., 2014). Het vermijden van negatieve woningprijssevoluties is daarom een voorwaarde voor een goed werkende vastgoedmarkt op korte termijn. Langs de andere kant zijn te hoge woningprijzen niet bevorderend voor het functioneren van de vastgoedmarkt. Het consumentenvertrouwen blijkt laag te zijn op momenten dat woningen minder betaalbaar zijn. Dit is het constante spanningsveld tussen korte termijn en lange termijn, tussen statische (hoog en laag) versus dynamische (dalend en stijgend) elementen.

Samenvattend kunnen we stellen dat het budget van de huishoudens de woningprijzen bepaalt en fiscale voordelen woningen niet beter betaalbaar maken. Daarnaast schatten we dat de grote prijsstijgingen tot het verleden behoren. Bij een matige verwachte nominale inkomensstijging (2,5% inclusief inflatie) verwachten we een gelijkaardige procentuele woningprijsstijging. Dit laat ruimte voor een geleidelijke afbouw van de woonbonus.

---

<sup>12</sup> De gemiddelde coëfficiënt van een steekproef van 8 landen bedroeg 0,99.

<sup>13</sup> Conditioneel op de parameters van het model

<sup>14</sup> In de jaren 80 was er sprake van dergelijk uitstelgedrag in België.

## 3.2 De effecten op eigendomsverwerving

Voor het huishouden dat de beslissing moet nemen over verwerving van een woning kan de kapitalisatie van de fiscale woonvoordelen in de woningprijs het positieve effect van het belastingvoordeel teniet doen. In het ergste geval kunnen fiscale stimuli een negatief effect hebben op de eigendomsverwerving, aangezien de stijging in de woningprijs bepaalde mensen zou kunnen dwingen de aankoop uit te stellen of de markt zelfs te verlaten. Verschillende empirische studies uit de internationale literatuur tonen aan dat een hypothecaire interestaftrek slechts een klein of helemaal geen positief effect heeft op de kans op eigenaarschap. Er zijn wel sterke regionale verschillen in dit effect. In regio's of steden met een lakse regelgeving in ruimtelijke ordening (en dus een hogere prijselasticiteit) is er doorgaans wel een positief effect, zij het enkel in de hogere inkomensklassen. In gebieden met een strikte wetgeving (en een lage prijselasticiteit) heeft de interestaftrek een negatief effect op de kans dat men eigenaar is.

Uit de IPCAL-data leiden we af dat de eigendomsverwerving niet is toegenomen sinds de hervorming naar de woonbonus in 2005. We zien enkel een lichte daling in 2008, wanneer de financiële crisis de woningmarkt in Vlaanderen het hardste trof. Ook in de resultaten van het Groot Woononderzoek zien we dat de eigenaarsgraad niet toegenomen is sinds de invoering van de woonbonus. Het aandeel eigenaars is sinds 2005 gedaald van 74,4% naar 73,5% in 2013 (Heylen & Winters, 2014). Verdere evidentie vinden we bij de recente evolutie van het aandeel starters. Deze vertoont een daling tussen 2006 en 2009 en daarna een licht herstel naar 2011. Dit alles lijkt erop te wijzen dat de economische situatie bepalend is voor het aantal starters. Maar evenzeer biedt de woningprijs uitgedrukt ten opzichte van het koopbudget een mogelijke uitleg. Indien de woningprijs relatief duur is, zullen minder huishoudens starten als eigenaar. Als op de korte termijn de woningprijs van zijn lange termijn fundamenteel betaalbaarheid afwijkt, kan dit een invloed hebben op de eigendomsverwerving. Indien bijvoorbeeld de rente stijgt, zal het budget van de huishoudens verkleinen. Als de woningprijs niet snel reageert op deze daling in de betaalbaarheid, zullen bepaalde huishoudens geen eigenaar kunnen worden. Na verloop van tijd zal de woningprijs zich wel aanpassen aan een daling in de betaalbaarheid, of zal het budget van huishoudens opnieuw gestegen zijn door andere factoren.

Samengevat kunnen we stellen dat het gebruik van fiscale woonvoordelen tot een stijging in woningprijs heeft geleid en dat hierdoor deze fiscale stimuli slechts een klein of zelfs geen positief effect gehad op de eigendomsverwerving. De woonbonus is met andere woorden vanuit dit oogpunt een kostelijk en inefficiënt beleidsinstrument.

## 3.3 De effecten op de huurmarkt

Het effect van de woonfiscaliteit op de huurmarkt verloopt via de prijsvorming. De relatie tussen de huurprijs en de woningprijs is dubbel. Enerzijds zetten hoge woningprijzen op lange termijn druk op de huurprijs via het direct rendement (huur/woningprijs) dat de verhuurder verwacht. Anderzijds verhogen stijgende (in tegenstelling tot "hoge") woningprijzen het indirecte rendement (de verwachte meerwaarde) van verhuurders en temperen op die manier de huurprijzen. Het is niet onlogisch dat het initieel en tijdelijk effect van de invoering van de woonbonus positief was voor de huurmarkt,

omdat verhuurders bij stijgende woningprijzen (ten gevolge het fiscaal voordeel) verwachten toekomstige meerwaarden te realiseren. Het permanent lange termijn effect is dan eerder negatief vanwege een lager direct rendement door de hoge woningprijzen. Dit zorgt mogelijk voor druk op de huurprijzen om de verhouding huurprijs/woningprijs – het direct rendement- op te krikken. Zoals in deel 1|3.3.3 weergegeven is, is dit slechts één van de elementen waarom er een gebrek aan eigendomsneutraliteit is op de woningmarkt.

Voor woningmarktbeleid in het algemeen is het alvast een bijkomende moeilijkheid dat de bevoegdheden voor eigenaars en verhuurders verspreid zitten, waardoor een mogelijke beleidsoptie als neutraliteit in de belasting van eigenaar-bewoners en verhuurders na de hervorming complexer wordt om te verwezenlijken.

Samengevat kunnen we stellen dat als fiscale voordelen voor eigenaars zich kapitaliseren in de woningprijs, het nadelen worden voor de (ver)huurders.

### 3.4 Effecten op de betaalbaarheid

Een van de eerste doelstellingen van de fiscale voordelen is de betaalbaarheid van een eigen woning verbeteren. Hoe het zit met die betaalbaarheid, bekijken we op basis van data van de EU-SILC 2010 en EUROMOD 2012<sup>15</sup>.

Vooreerst laten deze gegevens toe een beeld te schetsen van de hoogte van de woonbonus in Vlaanderen en de verdeling ervan over groepen. Op individueel niveau bedraagt het voordeel in 2012 gemiddeld 1160 euro, wat beduidend hoger is dan het gemiddeld voordeel van het bouwsparen (731 euro). Deze cijfers liggen iets hoger dan de gegevens uit de IPCAL-data die hierboven zijn vermeld. De reden voor dit verschil is dat survey-data steeds een benadering zijn van de werkelijkheid en dat er mogelijk een vertekening is in de steekproef. Dit laatste houdt in dat bepaalde groepen over- of ondervertegenwoordigd kunnen zijn in de steekproef, waarvoor niet kon gecorrigeerd worden met een weegfactor. Dit kan het resultaat uiteraard beïnvloeden. Desalniettemin blijven de verschillen tussen de administratieve IPCAL-data en de steekproefdata beperkt.

Op gezinsniveau bedraagt het gemiddelde voordeel van de woonbonus 1887 euro op jaarbasis tegenover 1256 euro voor het bouwsparen. Koppels kennen bij de woonbonus gemiddeld een beduidend hoger voordeel dan alleenstaande ontleners, wat niet het geval is bij bouwsparen. Toch is dit voordeel van de koppels bij de woonbonus niet dubbel zo groot als dat van de alleenstaande ontleners, wat bij gelijke inkomens verwacht kan worden. Dit wijst erop dat de alleenstaande ontleners een relatief sterk inkomensprofiel hebben en een gemiddeld hogere marginale aanslagvoet dan de personen die als koppel lenen. Verder blijkt twee derden van de begunstigden van de woonbonus - en ook van het bouwsparen - tot de 40% hoogste inkomens behoren. Wat het

---

<sup>15</sup> EUROMOD is een micro-simulatiemodel voor de EU-lidstaten op basis van surveydata (EU-SILC), dat wordt gecoördineerd door de Essex University. De impact van uiteenlopende beleidsaanpassingen op inkomens, belastingen, uitkeringen en fiscale voordelen kan hiermee gesimuleerd worden. In deze studie is gebruikt gemaakt van Vlaamse (geïndexeerde) EU-SILC data van 2010 en het beleid van 2012. Het aanslagjaar van de belastingberekening is bijgevolg 2012 en het inkomensjaar 2011.

bouwsparen betreft, houdt dit een bevestiging in van eerdere verdelingscijfers op basis van de Woonsurvey 2005 (Heylen, 2013). De woonbonus-begunstigde blijkt voorts een sterk arbeidsmarktprofiel te hebben en een eerder jong leeftijdsprofiel.

Om die betaalbaarheid te beoordelen gebruiken we twee elkaar aanvullende methoden. De methode van de woonquote gaat na welk aandeel van de huishoudens meer dan 30% van het beschikbaar inkomen uitgeeft voor de afbetaling. Bij de methode van het resterend inkomen wordt gekeken welk aandeel van de huishoudens na het afbetalen van de woning onvoldoende middelen overhoudt om menswaardig te leven. De data tonen dat er in Vlaanderen relatief weinig problemen zijn met de betaalbaarheid van een eigen woning. Na verrekening van het fiscale voordeel valt 5% van de afbetalende eigenaars boven de 30%-norm en 3% onder de norm van het resterend inkomen. Voor de woonbonus-begunstigden apart liggen deze percentages iets hoger (resp. 5% en 7%). Het betaalbaarheidsprobleem stelt zich vooral voor de afbetalende eigenaars die tot de 20% laagste inkomens behoren, wat voor ongeveer 1 op 20 het geval is. Ook blijkt de groep met een betaalbaarheidsprobleem meer dan dubbel zo groot bij de alleenstaanden (en voornamelijk eenoudergezinnen) dan bij de koppels, volgens zowel de woonquote als het resterend inkomen. De alleenstaande ontleners kennen doorgaans een sterk inkomensprofiel, maar dit weegt niet altijd op tegenover de relatief zware woonkosten. Tot slot hebben we de woonbonus uitgedrukt als percentage van het besteedbaar inkomen. Gemiddeld blijkt de woonbonus het gezinsbudget te verhogen met 5%. Voor degenen die tot het eerste inkomensquintiel behoren, loopt dit cijfer op tot 21%.

Samengevat kunnen we stellen dat de woonbonus voornamelijk de hogere inkomens ten goede komt. De betaalbaarheidsproblemen zijn minimaal.

### 3.5 Effecten op de doorstroming op de woningmarkt

Onder 3.2 werd vooral gekeken naar de instroom op de eigendomsmarkt (de starters). Daarnaast zijn er ook eigenaar-huishoudens die doorstromen naar een volgende woning, of uitstromen uit de eigenaarsmarkt door hun woning te verkopen en vervolgens te huren. De hoogste verhuisintensiteiten voor huurders bevinden zich in de leeftijdscategorie 20-30 jaar. De hoogste startpercentages als eigenaar vinden we terug in de leeftijdscategorie 25-35 jaar. Het grootste aandeel doorstromers en uitstromers vinden we tussen 30-35 jaar. De leeftijd tussen 40 en 55 jaar wordt gekenmerkt door lage verhuisintensiteiten. Het verhuizen met kinderen impliceert immers een “sociale transactiekost”. Op iets oudere leeftijd (60-65 jaar) zien we terug een beperkte stijging van zowel doorstromers als uitstromers. Een goede mobiliteit op de woningmarkt draagt bij tot een goede aansluiting van de woning op de woonbehoeften en woonwensen. We gaan na wat de effecten van de fiscaliteit zijn op deze doorstroming.

In dat opzicht is de waarde-evolutie van de woning van groot belang. Deze heeft invloed op de liquiditeit van het huishouden (de beschikbaarheid van middelen om te verwerven) en op de solvabiliteit van het huishouden (de mogelijkheid om de vorige lening terug te betalen). In geval van waardedaling, of anders gesteld wanneer men de woning tegen een lagere prijs dient te verkopen dan de oorspronkelijke aankoopprijs, zal een huishouden (ook zonder enig financiële beperking) toch minder snel verhuizen (‘nominal loss aversion’). Dit is ook het geval wanneer de uitstaande schuld groter is dan de waarde van de woning (‘negative equity’). Als huishoudens relatief korte tijd na

verwerving willen door- of uitstromen, hebben ze nog een relatief grote hypotheekschuld openstaan. Volgens recente data (ING Focus November 2010) heeft 50% van de jonge kopers geen eigen inbreng en 25% leent zelfs meer dan de woning waard is.

Hoe speelt nu hierbij de fiscaliteit? Het basisidee is dat het fiscaal voordeel, hoewel het verschuift naar de verkoper, op lange termijn ook interessant is voor de koper. Voor de koper is het fiscaal voordeel in eerste instantie een extra kost, met extra financieringslasten en risico, aangezien er een hogere woningprijs betaald dient te worden. Vervolgens krijgt hij het fiscaal voordeel doorheen de afbetaling van de hypotheek terugbetaald. Uiteindelijk geniet de oorspronkelijke koper van het fiscaal voordeel op het moment dat hij zijn woning verkoopt. Dit laatste fiscale voordeel is dan niet het oorspronkelijke fiscale voordeel, maar het fiscale voordeel dat geldt op het moment van de verkoop. Kopers betalen oorspronkelijk één keer en krijgen het voordeel tweemaal terug, éénmaal tijdens de afbetaling van de hypotheek, en éénmaal bij de verkoop.

Wat gebeurt er indien fiscale voordelen (voor nieuwe verwervingen) snel worden afgebouwd?

- Voor uitstromers die nog maar recent gestart zijn en een hypotheek hebben lopen, kan in dat geval het bedrag van het fiscaal voordeel waarvoor men betaald heeft onder vorm van een verhoogde woningprijs, noch gerecupereerd worden via het voordeel van de jaarlijkse afbetalingen, noch via een hogere woningprijs bij verkoop. Het fiscaal voordeel draait in deze situatie uit op een economisch nadeel.
- Voor doorstromers is het beeld dubbel: zij zijn zowel koper als verkoper en men kan dus op het eerste zicht verwachten dat dit eerder een nul-operatie is. In dit geval hangt veel af van de modaliteiten van de hypotheeklening (herfinanciering, wederopname, hergebruik, pandwissel of hypotheekoverdracht) en de bijhorende wetgeving van fiscaal voordeel (eveneens meeneembaar, ...). Dergelijke micro-economische elementen bepalen vaak de grotere macro-economische impact van een hervorming. In het geval diverse stelsels doorheen de jaren van toepassing zijn zorgt dit voor een enorme groei aan modaliteiten.

Indien we naar de data kijken zien we dat de uit- en doorstroommarkt net piekt bij de jonge afbetalende eigenaars. Op basis van extrapolaties van de data van het GWO schatten we dat jaarlijks zo'n 12.500 dertigjarigen doorstromen en zo'n 5.000 dertigjarigen uitstromen, waarschijnlijk in grote mate vanwege scheidingen, wanbetalingen, enz. De groep uitstromers maakt de grootste kans om door een afbouw van de woonbonus getroffen te worden. Om de negatieve effecten van een mogelijke afbouw van de woonbonus voor deze groep te beperken zijn er twee opties.

- Door de afbouw heel geleidelijk door te voeren (over een periode zo lang als de gemiddelde looptijd van een hypothecaire lening, met behoud van oorspronkelijk voordeel bij afbetalende eigenaars) kan het bedrag van het fiscaal voordeel dat men oorspronkelijk betaald heeft door een verhoogde woningprijs, doorheen de tijd evenredig gerecupereerd worden. In het begin van de afbetalingsperiode zal het grootste voordeel bij een uitstroomer vervat zitten in de verkoopprijs. Op het einde, als de woonbonus afgebouwd is, zal de afbetaler volledig van de jaarlijkse belastingvoordelen van de woonbonus genoten hebben, maar zit er geen voordeel meer in de woningprijs vertaald. De som van beide is op elk moment van de afbetaling op die manier constant en gelijk aan het initiële kapitalisatie-effect. Op deze manier is het fiscaal

voordeel voor de kopers neutraal, noch een economisch voordeel, noch een economisch nadeel.

- Een tweede optie laat een versnelde afbouw toe van de woonbonus. Hierbij wordt het voordeel vastgehangen aan de woning. Bij verkoop van de woning blijft het voordeel bij de woning en niet bij de eigenaar. Het gevolg is dat deze woningen voor een hogere prijs kunnen worden verkocht dan de andere woningen op de markt. De banken zouden dan de uitstaande schuld kunnen opsplitsen in een deel dat door de jaarlijkse afbetalingen van de woonbonus geleend kon worden en de rest. Voor het gedeelte waarop de woonbonus van toepassing is, is de overheid dan schuldenaar. Deze optie lijkt exotisch, maar eigenlijk zijn er diverse landen waar soortgelijke benaderingen gebruikt worden. Het ontwerp zelf beïnvloedt immers in sterke mate de consequenties op de woningmarkt.

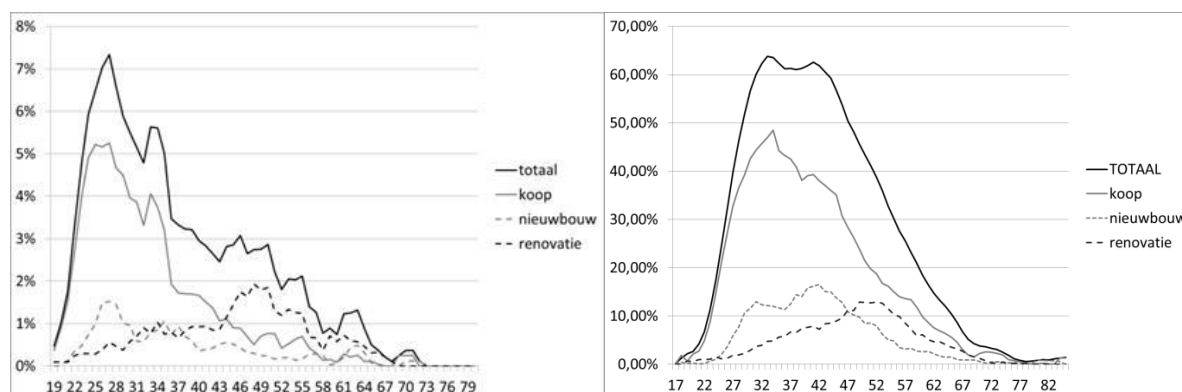
Samengevat kunnen we stellen dat de doorstromers en de uitstromers op diverse manieren door de woonfiscaliteit beïnvloed worden. Ze betalen éénmaal voor de woonbonus, namelijk door een hogere prijs bij de aankoop van de woning, en krijgen vervolgens het voordeel terug bij de jaarlijkse afbetaling, maar ook bij de wederverkoop van de woning (waarbij het voordeel afhangt van het dan geldende fiscale voordeel).

### 3.6 Effecten op nieuwbouw, renovatie en transacties

In de discussie over fiscale voordelen voor de eigen woning wordt vaak de tewerkstelling in de bouwsector als argument gebruikt. De fiscale voordelen worden geacht een gunstige invloed te hebben op nieuwbouw en renovatie, en zo ook een aantal terugverdieneffecten te genereren. In welke mate is dit het geval? En hoe hangt dit samen met wat gebeurt op de secundaire markt?

We kijken daartoe eerst naar de verdeling van deze activiteiten over levensfasen. Figuur 3.2 toont dat meer leningen worden aangegaan voor de aankoop van een woning dan voor nieuwbouw en renovatie, en dit op alle leeftijden. Daarbij moet worden opgemerkt dat de lijn voor renovatie enkel de leningen weergeeft die louter voor renovatie zijn afgesloten. Vaak gaat immers een aankoop gepaard met een renovatie en wordt hiervoor een lening afgesloten. De linkse figuur toont ook dat op de leeftijd van 27 jaar de kans het hoogst is dat men start met een lening voor nieuwbouw en dat deze leeftijd iets hoger ligt dan voor kopers.

**Figuur 3.2** Kans om te starten met een lening (links) en kans dat iemand een lening heeft (rechts), volgens leeftijd van de ontlenaar en volgens doel van de lening, enkel hoofdleningen, 2013



Bron: GWO2013

### 3.6.1 Renovatie

Volgens het Grote Woononderzoek 2013 (GWO2013) zijn renovatie-activiteiten zowel qua bedrag als intensiteit het grootste bij jongere eigenaars. Zo bedraagt de totale kost van renovaties over de laatste 10 jaar per eigenaar gemiddeld bijna € 30.000 bij jonge eigenaars, bijna € 20.000 voor medioren en voor 65+ nog geen € 7.500.

Indien we echter gaan kijken naar het gebruik van de zuivere renovatieleningen dan zien we dat die voornamelijk liggen bij de 45-55 jarigen. Het is echter niet zozeer dat jongere eigenaars niet lenen om te renoveren, maar dat deze lening in eerste instantie is aangegaan om een woning te kopen. Aangezien de kosten die kunnen worden ingebracht voor de woonbonus geplafonneerd zijn en aankoop en renovatie daarvoor worden samen geteld, zal de woonbonus bij jongere eigenaars niet specifiek renovatie stimuleren. Het fiscaal voordeel van de woonbonus voor renovatie is de facto dus minimaal voor hen die er het meest gebruik van willen maken en tevens met de grootste budgetbeperking zitten, daar waar men kan vermoeden dat een deel van de oudere eigenaars een renovatielening aangaat juist omwille van de fiscale voordelen en niet omdat een lening nodig is om de kosten te financieren. Bovendien is het voordeel voor hen bijzonder groot. Een koppel dat 50.000 euro leent over 10 jaar kan jaarlijks ongeveer 3000 euro terugverdienen.

Samengevat kunnen we stellen dat als de woonbonus zich kapitaliseert in de woningprijs, ze enkel zorgt voor een voordeel tot renoveren indien de hypotheeklening voor het verwerven van de woning is afbetaald, dus voor de iets oudere, meer welgestelde bevolking. Voor jonge starters vormt ze geen bijkomend voordeel.

### 3.6.2 Nieuwbouw

Vastmans, de Vries & Buyst (2011) stellen vast dat demografie de belangrijkste factor is om op lange termijn de toename van de woningvoorraad te verklaren. We verwachten dan ook dat er minder nood aan nieuwbouw zal zijn op basis van de meest recente huishoudprognose van het Federaal Planbureau (2014) die voorspelt dat de netto-toename van het aantal huishoudens afneemt doorheen de tijd.

Naast de demografische verklaring zijn er ook economische cycli. Volgens het woningmarktmodel van Vastmans, de Vries & Buyst (2011) heeft een daling in de woningprijs een significante negatieve invloed op de economische nieuwbouwactiviteit indien de prijs van bouwgrond gelijk blijft. Als de prijs van bouwgrond die van de woning niet volgt, zal nieuwbouw immers relatief gezien duurder worden. Een woningprijsdaling van 5% die niet gevolgd wordt door een evenredige daling in de nieuwbouwprijzen, leidt al snel tot een daling van enkele honderden miljoenen euro's aan nieuwbouwactiviteit.

Cruciaal is dus of bij een daling van de woningprijs de som van de prijs van bouwgrond en constructiekost volgt. Op lange termijn lijkt dit te verwachten op basis van de resultaten uit Vastmans e.a. (2014) en zoals aangehaald in 3.1. Ook al wordt bouwgrond schaarser, dit impliceert niet noodzakelijk dat de prijzen van bouwgrond niet kunnen dalen. In Amsterdam bijvoorbeeld, een aantrekkelijke stad met schaarste aan bouwgrond, zijn met de daling van de woningprijzen ook de prijzen van bouwgrond gedaald.

De vraag is dan of en hoe nieuwbouw dient gestimuleerd te worden. Vooreerst is het belangrijk dat er voldoende potentieel grondaanbod is. Dit kan evenzeer in de vorm van maatregelen in verband met leegstand en herbestemming, dus ingrijpen binnen het bestaand patrimonium, als het inkleuren van onbebouwde percelen. Deze eerste vraag geeft een antwoord op welk en hoeveel potentieel aanbod mogelijk gemaakt dient te worden en heeft geen subsidie van doen. De tweede vraag, hoe men ervoor zorgt dat er effectief met de nieuwbouw gestart wordt, is moeilijker te beantwoorden. Volgens bovenstaand beschrijving van de grond- en woningmarkt kan het zijn dat verwachte toekomstige prijsdalingen van bouwgrond net de nieuwbouw stimuleren omdat bouwgrond hierdoor (negatief verwacht rendement) in grotere mate op de markt zal komen, een logica waar de belasting op onbebouwde percelen op gestoeld is. De in de toekomst toenemende kwaliteitseisen hebben een gelijkaardig effect. Hierdoor wordt nu bouwen immers “goedkoper” dan later.

De primaire markt dient evenwel met een zekere voorzichtigheid behandeld te worden. Indien de prijs van bouwgrond met een redelijke vertraging reageert op veranderingen in de woningprijs, dan zal nieuwbouw zich uit de markt prijzen in vergelijking met bestaande woningen. Daarnaast zorgt nieuwbouw (in tegenstelling tot verkopen op de bestaande woningmarkt) voor economische activiteit, met bijhorende terugverdieneffecten voor de overheid.

Samengevat kunnen we stellen dat de nieuwbouwtoename de evolutie van de toename van huishoudens volgt, niet de veranderingen in de woningprijs. Het budget dat huishoudens voor nieuwbouw kunnen betalen bepaalt in grote mate de prijs van bouwgrond.

### 3.6.3 Secundaire koopmarkt

De evolutie van het aantal verkopen is een barometer voor de dynamiek op de koopmarkt. Zoals al toegelicht is een sterke verhuismobiliteit gunstig voor de beschikbaarheid, in de zin dat de woningen dan beter zullen aansluiten bij de behoeften van de bewoners. Het is dan ook belangrijk dat de vastgoedfiscaliteit geen hindernis vormt voor de transacties.



Hoge registratierechten kunnen een goed werkende doorstroommarkt belemmeren. In het geval van sterk stijgende woningprijzen zal dit minder sterk meespelen omdat de prijsstijgingen transacties aanmoedigen. Maar mogelijk kan het nadeel zwaarder beginnen te wegen in de toekomst, als de prijsstijgingen minder groot worden en de transactiekost op die manier langer blijft doorwegen in de investering. Om die reden zijn er in Vlaanderen al diverse initiatieven genomen om de registratierechten te verlagen (verlaging basistarief van 12,5% naar 10%, verhoging meeneembaarheid, ...).

In het kader van de herziening van de woonfiscaliteit zou men kunnen overwegen tegelijkertijd met de afbouw van de woonbonus ook de registratierechten af te bouwen. De budgettaire impact van beide wijzigingen is vergelijkbaar. Echter, vermits de overheidsuitgaven voor de woonbonus gespreid zijn over een lange termijn (backloading the cost) en de ontvangsten van de registratierechten eenmalig op moment van aankoop zijn (frontloading the benefit), is er geen goede match tussen beide en creëert men nog lange tijd een moeilijke budgettaire situatie.

Samengevat kunnen we stellen dat de grootste groep huishoudens het fiscale woonvoordeel gebruikt voor het kopen van een bestaande woning.

### 3.7 Besluit

Het belasten en subsidiëren van woningen heeft vergaande invloeden op de woningmarkt. Een eerste vaststelling is dat (voor velen tegen de verwachting in) de fiscale voordelen niet bijdragen tot de betaalbaarheid van de woning. Dit is vooral zo omdat de voordelen zich in zeer belangrijke mate kapitaliseren in de woningprijs. De effecten op andere belangrijke aspecten van de woningmarkt verlopen hoofdzakelijk via deze invloed op de woningprijs. Zo is het mede hierdoor dat het effect op eigendomsverwerving vermoedelijk beperkt en mogelijk zelfs negatief is. Het effect op de huurmarkt is eveneens negatief, aangezien dit ofwel leidt tot een lager rendement voor de verhuurder, of een hogere huurprijs voor de huurder (indien de verhuurder de hogere investeringskost compenseert met hogere huurprijzen). Verder is de fiscaliteit van belang voor de doorstroming op de woningmarkt en gaat er een invloed van uit op nieuwbouw, renovatie en aankoop.

Een hervorming van de woonfiscaliteit kan ook tal van negatieve effecten hebben. Een plotse afbouw van de voordelen kan een sterk prijsdempend effect hebben, met een risico op het doen stilvallen van de doorstroming, alsook een mogelijk negatief effect op nieuwbouw en renovatie. Vaak zijn er op korte termijn heel andere effecten te verwachten dan op lange termijn. Een hervorming van de woonfiscaliteit met het oog op lange termijn doelstellingen, is omwille van de vele te verwachten effecten minder snel uitvoerbaar dan men vooraf zou denken. Een hervorming is dan ook steeds een evenwichtsoefening tussen een woningmarkt die men in de toekomst wenst te bereiken en de mogelijkheden van de huidige situatie.

## 4. Naar een optimale vastgoedfiscaliteit

### 4.1 De theorie van de optimale belastingen

De twee hoofddoelstellingen van een belastingsysteem zijn i) het vergaren van de nodige inkomsten om de uitgaven van een overheid te financieren en ii) het herverdelen van de welvaart. Het heffen van belastingen kan echter tot welvaartsverliezen leiden doordat mensen hun handelen wijzigen om de te betalen belastingen te verminderen. Dergelijke gedragswijzigingen noemen we economische distorsies. De optimale belastingtheorie beoogt een belastingstelsel te ontwerpen dat de allocatieve en herverdelingsdoelstelling vervult en tegelijkertijd het welvaartsverlies als gevolg van deze distorsies tot een minimum beperkt. We gingen na in welke mate de recente en gezaghebbende interpretatie van deze theorie volgens de Mirrlees review een leidraad kan bieden voor de hervorming van de vastgoedfiscaliteit.

Belangrijke uitgangspunten van de optimale belastingtheorie (volgens de Mirrlees Review) luiden als volgt:

1. Alle belastingen moeten worden beschouwd als een onderdeel van één geheel systeem. Sommige zijn beter geschikt om herverdelingsdoelen te dienen, andere om efficiëntie na te streven. De btw wordt bijvoorbeeld vanuit efficiëntie-overwegingen niet geschikt geacht om herverdelingsdoelen te dienen.
2. Een belastingsysteem moet zoveel als mogelijk neutraal zijn. De voordelen van een verschillende fiscale behandeling van vergelijkbare economische activiteiten moeten steeds worden afgewogen tegen de nadelen die dit verschil teweeg kan brengen (kosten-batenanalyse). Het streven naar neutraliteit zal daarenboven ook automatisch tot een eenvoudig en transparant systeem leiden.
3. Belastingheffing moet allesomvattend (comprehensive) zijn. Brede grondslagen moeten ruimte maken voor lage tarieven.

Specifiek voor woningen gelden vanuit de Mirrlees Review de volgende aanbevelingen:

1. De btw-grondslag moet veelomvattend zijn (weinig uitzonderingen op de standaardtarieven);
2. Transactiebelastingen zijn inefficiënt en hebben derhalve geen bestaansrecht.
3. Een woning is een investeringsgoed. Inkomsten (vermogensaanwas plus inkomsten uit exploitatie) moeten worden belast en kosten zijn aftrekbaar om gedragsreacties te voorkomen. Bij de kostenafrek wordt zowel rekening gehouden met de kosten van vreemd als eigen vermogen, conform de principes van de notionele intrestaftrek.
4. De normale - de risicovrije - rendementen uit vermogen moeten worden vrijgesteld van de inkomstenbelasting.

De laatste twee aanbevelingen doet de Mirrlees Review onder afweging van alle voordelen en nadelen van het belasten van inkomen uit vermogen. Er is echter geen eensgezindheid in de literatuur over de optimale belastingtheorie over dit standpunt. Vanuit efficiëntie-overwegingen komt men uit op het niet belasten van inkomsten uit vermogen, onder meer omdat met het belasten van vermogen een

wig ontstaat tussen huidige en toekomstige consumptie. Indien men echter het belastingen van inkomen uit vermogen volledig verlaat, dan zullen de overige belastingen (bijvoorbeeld op arbeid en consumptie) moeten worden verhoogd om het inkomensverlies van de overheid op te vangen. Het huidige niveau van de belastingen op het inkomen uit arbeid is echter al zeer hoog. De vraag is of deze situatie nog langer houdbaar is. Verder wordt de woning (in België) gezien als een maat voor de verdien capaciteit en leeft onder de bevolking het algemeen aanvoelen dat het rechtvaardig is daar in de belastingen rekening mee te houden (Decoster, 2013).

Eén van de belangrijke aanbevelingen uit de optimale belastingtheorie is het streven naar een neutraal belastingstelsel. Men geeft echter ook onmiddellijk aan dat het vanuit efficiëntie-overwegingen nuttig kan zijn om bepaalde activiteiten via het fiscaal beleid te ontraden of te stimuleren. In deze laatste situatie is het uitgangspunt dat de welvaart zal toenemen indien men het gedrag van de economische agenten op een efficiënte manier in de gewenste richting kan sturen. Hierbij zijn twee onderdelen van belang. Ten eerste moet de economische distorsie die men bewust teweeg brengt, een positieve impact hebben op de welvaart. Ten tweede moet men het gewenste gedrag op een efficiënte manier kunnen beïnvloeden.

Binnen de Belgische woonfiscaliteit bestaat er een belangrijke afwijking van de belastingneutraliteit, namelijk de fiscale voorkeursbehandeling van het eigenwoningbezit. Decennialang al wordt het bezit van de eigen woning duidelijk voordeliger behandeld ten opzichte van het huren van de eigen woning. Deze stimulus lijkt gestoeld te zijn op een breed gedragen consensus over het belang van een eigen woning. De optimale belastingtheorie reikt ons criteria aan om de betreffende afwijking te evalueren. We starten met een toetsing van het eerste criterium: zal een hogere graad van eigenwoningbezit tot een grotere welvaart leiden? Er bestaan verschillende theoretische argumenten die pleiten in het voordeel van eigenaarschap:

- Sparen onder de vorm van een eigen woning heeft als voordeel dat de uitgaven voor wonen op oudere leeftijd sterk terugvallen, wat de welvaartspositie van ouderen bevordert. Dit geldt ook voor de mogelijkheid om vermogen uit de eigen woning te onttrekken om het inkomen op de oude dag aan te vullen.
- Eigenaars van woningen zijn vanuit het financiële belang dat met de eigen woning is gemoeid, meer geneigd zijn om hun woning goed te onderhouden.
- Eigenaars van woningen voelen zich meer betrokken voelen op hun buurt en dragen zo bij tot de sociale cohesie.
- Een eigen woning biedt meer woonzekerheid dan een huurwoning.

Het tweede en derde effect zijn zogenaamde 'positieve externaliteiten'. Het bestaan en de grootte van deze baten zijn echter moeilijk te kwantificeren. De literatuurstudie die werd uitgevoerd, wijst uit dat de voordelen die aan het eigenaarschap verbonden zouden kunnen zijn, niet altijd empirisch werden aangetoond, dan wel de resultaten niet altijd even consistent zijn. Ook blijken niet alle voordelen in gelijke mate voor alle eigenaren en woningen op te gaan; zoals in mindere mate voor slechtere woningen en slechtere buurten.

Afgezien van het bestaan van bovenstaande positieve effecten, moeten we ook aandacht hebben voor de mogelijke kosten die inherent zijn aan een hoge graad van eigenaarschap:

- Eigenaars zullen minder snel verhuizen indien hun woning niet meer is aangepast aan hun behoeften. Zo is bijvoorbeeld bekend dat oudere eigenaars in slechte en onaangepaste

woningen blijven wonen, die bovendien te ver zijn afgelegen van diensten en voorzieningen die zij nodig hebben in een zorgsituatie.

- Eigenaars zouden voor het veranderen of aanvaarden van een job minder snel verhuizen dan gewenst (het Oswald-effect) of geneigd zijn een job te aanvaarden die onder hun capaciteiten ligt. Recent empirisch onderzoek toont aan dat een stijging van 1 procentpunt in de eigenaarsgraad gepaard gaat met een daling in de tewerkstelling van 0,35 procentpunt (Isebaert, 2013).
- De ongelijke behandeling kan leiden tot overinvesteringen in residentieel vastgoed ten koste van investeringen in industrieel kapitaal. Mensen zullen bijvoorbeeld grotere woningen op grotere percelen bouwen dan ze strikt genomen nodig hebben om in hun woonbehoeften te voldoen (Bervoets en Heynen, 2013).

Ook deze mogelijke effecten zijn niet altijd even duidelijk en de literatuur is er niet steeds eensgezind over. Indien we de bovenstaande kosten en baten tegen elkaar afwegen, concluderen we (voor wat betreft het eerste te toetsen criterium) dat het op zijn minst twijfelachtig is of een verhoogd eigenwoningbezit een positief effect op de welvaart heeft.

Zelfs indien er een positief effect zou bestaan, blijft nog de vraag of we dit gedrag op een efficiënte wijze kunnen stimuleren via het fiscaal beleid. In deze studie stellen we vast dat de bestaande fiscale incentives in hun huidige vorm op dit vlak tekort schieten:

- De fiscale woonvoordelen voor eigenaar-bewoners kapitaliseren zich in de woningprijs, waardoor de betaalbaarheid van kopers niet verhoogt (zie supra).
- De positieve effecten op de kans om eigenaar te worden zijn niet aangetoond (zie supra).
- In een voorraadmarkt volgt de prijs van bouwgrond de woningprijs in die mate dat de totale prijs van nieuwbouw in lijn ligt van de prijs van bestaande koopwoningen. Wetende dat de prijs van de bouwkost tot stand komt in een concurrentiële markt, betekent dit dat een stijging van de woningprijs tot een meer dan evenredige stijging van de prijs van de bouwgrond leidt. Hierdoor zal de nieuwbouw niet sterk toenemen indien de woningprijs stijgt. Het effect van deze woonvoordelen op nieuwbouw is bijgevolg hoogstwaarschijnlijk zeer beperkt (zie hierboven).
- De kapitalisatie van de voordelen in de woningprijzen is ook nadelig voor de (ver)huurmarkt.
- De woonbonus is een aftrek aan marginale aanslagvoet, waardoor het voordeel groter is naarmate het inkomen hoger is. Dit leidt tot het paradoxale effect dat huishoudens die het minst nood hebben aan subsidies de grootste voordelen genieten. In die zin versterken de fiscale subsidies de ongelijkheid.

Net zoals bij het eerste toetsingscriterium bestaan er dus ook sterke twijfels omtrent de efficiëntie van het fiscaal instrumentarium in zijn huidige vorm. Deze evaluatie op grond van de twee criteria uit de optimale belastingtheorie toont duidelijk aan dat het behoud van de fiscale voorkeursbehandeling voor eigenwoningbezit in vraag gesteld moet worden.

Het principe van belastingneutraliteit kunnen we ook toepassen op de behandeling van verschillende activiteiten op de woningmarkt. Een meer voordelige behandeling van nieuwbouw t.o.v. renovatie is te verantwoorden indien zou blijken dat nieuwbouw achter blijft op de demografische ontwikkeling,

bijvoorbeeld als gevolg van marktdistorties veroorzaakt door vormen van overheidsingrijpen zoals in de ruimtelijke ordening. Een voordelige behandeling van renovatie kan te verdedigen zijn als (of in deze delen van de markt waar) de nodige opwaardering van de woningkwaliteit niet kan worden gerealiseerd via de gewone marktwerking of een bijzondere inhaalbeweging vereist is inzake energie-investeringen. Dergelijke redenering geldt even goed voor de personenbelasting als voor bijvoorbeeld btw. De huidige btw-verlaging voor renovatie zou dus te verantwoorden moeten zijn vanuit het bestaan van falen in de marktwerking. De kostprijs van de btw-verlaging moet hier dus tegen worden afgewogen.

Een laatste belangrijke afwijking betreft het verschil in de belasting van het inkomen uit roerend en onroerend vermogen. Het betreft een complexe materie waarover weinig onderzoek bestaat. De enige ons bekende bron (Van Reybrouck en Valenduc, 2012) stelt dat de effectieve aanslagvoet voor een eigen woning een voordelige behandeling inhoudt van sparen t.o.v. een risicoloze langetermijnbelegging, vooral indien de verwerving van de woning gefinancierd wordt via een hypothecaire lening. Eén van de argumenten voor een meer voordelige behandeling van de woning dan van andere spaarvormen is dat een woning een veiligere investering is ten opzichte van andere activa. Een tweede argument is dat de eigenaar de woning ook niet snel liquide zal maken en dat ze daarom ook een zekerheid biedt voor huisvesting op oudere leeftijd, als het inkomen laag is. Maar ook hier is er weer een risico op welvaartsverlies, bijvoorbeeld omdat minder wordt gespaard onder de vorm van aandelen en obligaties, wat nadelig kan zijn voor de economische ontwikkeling ('crowding out van industrieel kapitaal', zie deel 1 | hoofdstuk 6), en dat hierdoor minder snel verhuisd wordt dan wenselijk zou zijn voor het goed vervullen van de woonbehoeften. Verder kan worden aangevuld dat het toch wel opvallend is dat inkomsten uit een opbrengsteigendom een hogere effectieve aanslagvoet kennen dan inkomsten uit andere risicoloze beleggingen, waardoor een private huurwoning een minder interessante belegging is dan andere beleggingen.

Het vertrekken vanuit een investeringsgoedbenadering impliceert dat een eigen woning in de personenbelasting hetzelfde wordt behandeld als in de vennootschapsbelasting, met name door de inkomsten te belasten na aftrek van de kosten. Ook op die wijze ontstaat belastingneutraliteit. Een moeilijkheid bij deze benadering is dat de implementatie administratief redelijk omslachtig is. Zo moet het huishouden een boekhouding voeren over de kosten, moeten er regels worden bepaald voor afschrijvingen en herwaarderingen, enz. Indien men bovendien de benadering volgt dat niet alleen intresten op vreemd, maar ook op eigen vermogen in aanmerking komen als kosten (zie supra), zal er na aftrek van de kosten weinig inkomen overblijven om te belasten. In de feiten komt men dan dicht bij de consumptiegoedbenadering uit. Volgens deze benadering wordt alleen de consumptie van woondiensten belast, maar zijn er ook geen fiscale aftrekken (zie ook supra).

## 4.2 De aanbevelingen van OESO en EC

Ook de OECD en de Europese Commissie hebben aanbevelingen gepubliceerd voor een optimale woonfiscaliteit. Deze aanbevelingen, die in deel 1 van dit onderzoek te vinden zijn, staan in het teken van een zo gering mogelijke belemmering van de economische groei. Wat betreft een belasting op inkomen uit vermogen volgen OECD en EC de Mirrlees review niet. Ze menen dat in vergelijking met andere belastingen periodieke belastingen op vastgoed de minst verstorende effecten op de

economische groei te hebben. Een van de grote voordelen van een belasting op onroerend goed is dat ze veel minder dan andere vormen van vermogensbelasting aanleiding is tot kapitaalvlucht.

De investeringsgoedbenadering met een volledige kostenaftrek heeft ook bij de OECD en de EC de voorkeur. Men staat daarbij ook een gelijke behandeling van de rente over vreemd en eigen vermogen voor. Als de investeringsgoedbenadering niet mogelijk is, wordt aanbevolen de fiscale voordelen te verlagen en de belasting van het kadastraal inkomen te verhogen. Belangrijk voor de gewenste economische stimuli is dat er belasting wordt geheven over de actuele waarden van het onroerend goed. Belasting zou moeten worden geheven over het inkomen uit de woning, en wel zo marktconform mogelijk en aansluiten bij de rendementen die bij de exploitatie van huurwoningen worden behaald. Het verstrekken van fiscale subsidies wordt niet aanbevolen.

Wat betreft transactiebelastingen menen OESO en EC dat deze een stabiliserende invloed op de markt kunnen hebben, maar dat het gunstige effect hiervan kleiner is dan het nadeel dat ze de mobiliteit belemmeren. Daarmee worden deze belastingen over het algemeen als ongewenst beschouwd, wat ook de conclusie van de Mirrlees Review is. Wat ten slotte de btw betreft zijn OECD en EC het redelijk eens met Mirrlees: een veelomvattende grondslag is hier gewenst, uitzonderingen moeten beperkt blijven.

## 4.3 Hervormingsscenario's en bouwstenen

In wat voorafging hebben we getracht op basis van de theorie een aantal algemene aanbevelingen te formuleren voor een fiscale hervorming. Als het er op aan komt beslissingen te nemen over de toekomst van de huisvestingsfiscaliteit, gaat het echter deels ook over politieke keuzes. In het laatste deel van dit onderzoek (beschreven in deel 4 van het rapport) werkten we daarom een beoordelingskader uit dat moet toelaten verschillende hervormingsvoorstellen te beoordelen en ten opzichte van elkaar af te wegen. Dit beoordelingskader vertrekt van 16 beoordelingscriteria. Het gewicht dat de gebruiker toekent aan de criteria, kan verschillen. Op deze wijze ambiëren we een evaluatie-instrument te bieden dat bruikbaar is door beleidsverantwoordelijken van uiteenlopende strekking, maar evengoed door middenveldorganisaties en belangengroepen uit verschillende hoeken.

De beoordelingscriteria hebben we afgeleid uit de in dit onderzoek beschreven theorie en empirie en uit de Vlaamse Wooncode. Zo kwamen we tot de volgende 16 criteria:

Criteria gebaseerd op de doelstellingen van het woonbeleid:

- Beschikbaarheid
- Betaalbaarheid
- Woningkwaliteit
- Woonzekerheid
- Voorrang voor de meest woonbehoeftigen

Criteria gebaseerd op andere Vlaamse beleidsdoelen:

- Duurzaamheid - energieuinigheid
- Leefbare steden
- Een goed werkende arbeidsmarkt

Criteria gebaseerd op de theorie van optimale belastingen:

- Eenvoud en samenhang van instrumenten
- Belastingheffing is allesomvattend
- Eigendomsneutraliteit
- Belastingneutraliteit

Criteria gebaseerd op functioneren van de overheid:

- Budgettaire haalbaarheid
- Beperkte administratieve kosten
- Vertrouwensbeginsel

Andere criteria:

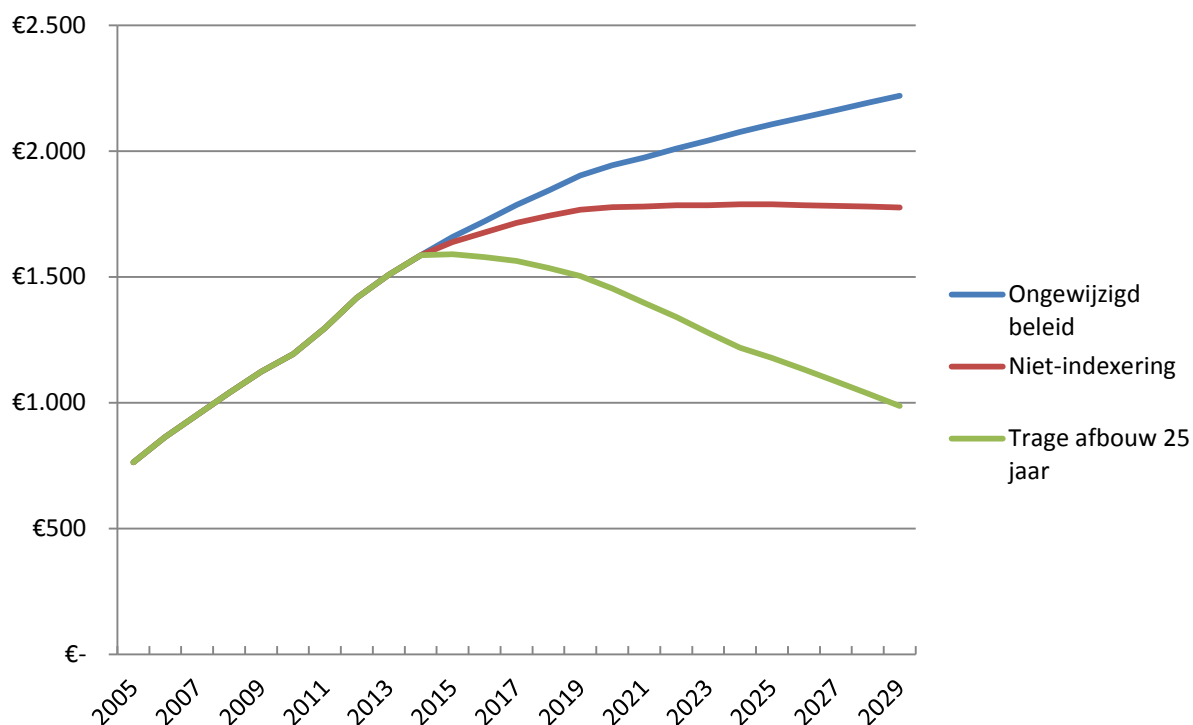
- Een goed functionerende vastgoedmarkt

Vervolgens hebben we in deel 4 van dit rapport dit beoordelingskader gebruikt om 5 scenario's te toetsen. Het eerste scenario betreft ongewijzigd beleid, de vier volgende zijn mogelijke hervormingsscenario's. Onder een 'hervormingsscenario' verstaan we een samenhangend geheel van wijzigingen aan meerdere beleidsinstrumenten (de bouwstenen van het scenario). Zoals in dit rapport werd toegelicht, is het immers belangrijk een mogelijke hervorming van een instrument van de woonfiscaliteit te bekijken binnen het bredere kader van de fiscale en niet-fiscale instrumenten. Indien men de woonbonus wenst te hervormen, vertrekt men dus best van een samenhangend geheel van beleidsinstrumenten, dat coherent is opgebouwd en vertrekt van duidelijke doelstellingen.

De eerste twee hervormingsscenario's die we hebben getoetst (het Mirrlees scenario en de consumptiegoedbenadering) zijn theoretisch van aard en bij de toetsing is uitgegaan van een onmiddellijke invoering. Zoals uit de beoordeling blijkt, scoren ze op een aantal punten zeer goed. Maar tal van praktische en politieke bezwaren maken deze scenario's op korte termijn niet haalbaar. In de scenario's 3 en 4 is daaraan tegemoet gekomen. Deze scenario's gaan er vooreerst van uit dat niets kan worden gewijzigd aan de instrumenten waarvoor de federale overheid bevoegd is. Daarnaast wordt er rekening mee gehouden dat een hervorming best geleidelijk aan wordt ingevoerd om geen te grote schokken teweeg te brengen. Verder zijn een aantal andere pragmatische keuzes gemaakt en sociale correcties voorgesteld. Elk scenario werd getoetst t.a.v. de 16 criteria. In een samenvattende tabel werden de scores vergeleken.

Naast een globale beoordeling van deze vier hervormingsscenario's bevat deel 4 ook details over een groot aantal bouwstenen van deze en mogelijke andere scenario's. Zo worden meerdere mogelijke varianten besproken van de woonbonus, het bouwsparen, de registratierechten, de onroerende voorheffing en verschillende vormen van vraag- en aanbodsubsidies. Daarbij werden telkens schattingen gemaakt van de budgettaire kosten, van de mogelijke impact op de woningprijzen, op de verdeling van de subsidies over groepen en op de betaalbaarheid. Al deze bouwstenen en scenario's hier bespreken zou ons te ver leiden. We verwijzen de geïnteresseerde lezer naar deel 4. Figuur 4.1 hiervoor toont bijvoorbeeld de budgettaire effecten van twee varianten van de woonbonus, namelijk deze waarbij voor nieuwe leningen de woonbonus niet langer wordt geïndexeerd en een variant waarbij de woonbonus op 25 jaar wordt afgebouwd. Gelijkaardige figuren zijn beschikbaar voor andere varianten.

**Figuur 4.1 De evolutie van de geraamde budgettaire kost van de fiscale voordelen voor de eigen woning, onder 3 scenario's: ongewijzigd beleid, geen indexering, trage afbouw 25 jaar, Vlaams Gewest (in miljoenen)**



Bron: eigen berekening

## 4.4 Aanbevelingen voor de Vlaamse vastgoedfiscaliteit

Tot slot ronden we deze samenvatting af met een aantal aanbevelingen. De bovenstaande theoretische principes nemen we als vertrekpunt. Maar “optimal tax reform depends on the starting situation” (Feldstein, 1976, p. 91). Bij deze vertaling houden we dan ook rekening met de actuele situatie op de woningmarkt, die werd beschreven in de omgevingsanalyse (deel 4|2 en diverse elementen uit deel 3). Een hervorming moet immers maximaal bijdragen tot oplossingen voor problemen die zich hier voordoen. Daarnaast gelden de budgettaire contouren die werden uitgezet in deel 2 en de wettelijke contouren van de bevoegdheidsverdeling, zoals die zijn vastgelegd in de Bijzondere Financieringswet. Tot slot brengen we ook de te verwachten effecten in rekening, die beschreven werden in deel 3.

Als we al deze informatie samen brengen, leidt ons dit tot de volgende aanbevelingen. Sommige van deze aanbevelingen overstijgen de bevoegdheid van de Vlaamse regering. We vinden het evenwel belangrijk ze hier ook mee te geven.



1° Er wordt op lange termijn gestreefd naar een meer gelijke behandeling van huur en eigendom. Dit betekent dat zowel het heffen van belastingen als het toekennen van fiscale voordelen zoveel mogelijk wordt gelijk geschakeld.

2° De fiscale voordelen voor de enige eigen woning worden afgebouwd omdat fiscale voordelen de woningen niet betaalbaarder maken en omwille van de eigendomsneutraliteit. Deze afbouw geldt alleen voor nog af te sluiten leningen. Voor lopende leningen is het fair dat de overheid haar engagementen nakomt. Wel denken we dat het redelijk is de forfaits van de woonbonus (en van het bouwsparen) in de toekomst niet verder te indexeren. Dit zal geen noemenswaardige effecten hebben op de betaalbaarheid en toch een belangrijke budgettaire ontlasting voor de overheid betekenen. De afbouw van de woonbonus voor nieuwe gebruikers dient over een voldoende lange periode te worden gespreid om geen schokeffecten in de woningmarkt teweeg te brengen. Dit kan over een termijn die gelijk is aan de gemiddelde looptijd van een hypothecaire lening (20 à 25 jaar). Een andere variant is de niet-indexering van de woonbonus, waarbij de woonbonus in reële termen traag uitdooft. De budgettaire evoluties van beide scenario's zijn weergegeven in Figuur 4.1. Gezien de economische situatie en de geschatte onzekerheid over de toekomstige woningprijzen in de nabije toekomst (deel 3 hoofdstuk 3) is een niet-indexering een startoptie. In economisch betere tijden de woonbonus sneller afbouwen is gezien de niet-effectiviteit van de maatregel en de bijhorende budgettaire ruimte die daardoor ontstaat voor andere beleidskeuzes sterk aan te bevelen.

3° In de periode dat de woonbonus nog blijft bestaan wordt de belastingvermindering aan marginaal tarief omgezet naar een belastingvermindering aan een vast tarief van 45%. Dergelijke belastingvermindering is minder averechts herverdelend. Bovendien zorgt een vaste aanslagvoet er voor dat bij een inkomensdaling van het huishouden het fiscale voordeel niet zo sterk mee daalt als bij een vermindering aan marginale aanslagvoet.

4° De extra inkomsten die de niet-indexatie of afbouw van de woonbonus genereert, worden prioritair ingezet om het recht op wonen te helpen realiseren voor zwakke groepen, d.w.z. onder de vorm van sociale huisvesting en/of huursubsidies.

5° Een zekere equivalentie van fiscaal voordeel tussen alleenstaanden en koppels is te bereiken door het fiscaal voordeel per begunstigde (zoals bij de woonbonus van toepassing is) te verminderen in de richting van een voordeel per woning (zoals eerder bij het bouwsparen van toepassing was). De huishoudenscompositie speelt dan een mindere rol bij de hoogte van de fiscale voordelen. Dit is een traag proces en er kan onderzocht worden of alleenstaande ouders, een groep met grote betaalbaarheidsproblemen (deel 3 hoofdstuk 7), met een snellere correctie gesteund dienen te worden.

6° Er wordt gewerkt aan een goed systeem om de markthuurl van de woningen te schatten, registreren en up to date te houden. De onroerende voorheffing wordt dan geheven op deze toegerekende huur. Dit hoeft niet noodzakelijk een belastingverhoging te betekenen. De tarieven kunnen immers worden aangepast.

7° Om de mobiliteit te bevorderen worden de transactiekosten geleidelijk aan verminderd. In het algemeen zijn stabiele en recurrente opbrengsten uit de onroerende voorheffing ook te verkiezen boven de onzekere en éénmalige registratierechten (eenmaal een goed systeem voor markthuurl op

punt staat). Het gecombineerd verlagen van zowel de registratierechten als de woonbonus is een minder interessante optie omdat dit een tijdelijke financiële aderlating betekent voor de overheid. De kostenbesparing van een lagere woonbonus volgt met vertraging.

8° De huidige woonbonus die enkel wordt toegekend voor renovatie en vooral door oudere en welstellende generaties wordt gebruikt, zou beter worden vervangen door een meer gerichte subsidie die ook de jongere generaties bereikt. In het bijzonder voor energierenovaties zijn er positieve externaliteiten (de maatschappij als geheel geniet mee van een verminderde uitstoot), wat dus een rechtvaardiging voor mogelijke subsidies is. Gerichte subsidies voor renovatie worden ook efficiënter geacht dan een algemene btw-verlaging die voor brede doelgroepen geldt en niet geschikt geacht wordt voor herverdelingsdoeleinden. Om tot een goed systeem van gerichte subsidies te komen, zou het wenselijk zijn een kosten-batenanalyse uit te voeren en een evaluatie te maken van het huidige stelsel van renovatiepremies.

9° Bij nieuwbouw constateren we dat fiscale voordelen, gelijkaardig aan de koopmarkt, voornamelijk de prijs van bouwgrond opdrijven. Ook dit is een argument voor een afschaffing van de woonbonus zoals in punt 2° besproken. Wel bestaat het gevaar dat de huidige stringenter energienormen de bouwkost sterker doen stijgen dan het bouwbudget van de huishoudens. Hoe de prijs van bouwgrond en het aanbod hierop reageren, dient best opgevolgd te worden. De behandeling van nieuwbouw vergt vanwege zijn eigenheid en economisch belang een zekere voorzichtigheid. Het is een evenwichtsoefening tussen het faciliteren van constructie en het afremmen van stijgende bouwgrondprijzen. Indien zou blijken dat nieuwbouw specifieke aanmoediging vereist, dan kan ook hiervoor een gericht systeem van premies worden ingevoerd, net gelijk bij renovatie.

10° Er wordt gewerkt aan een sterke vereenvoudiging van het huidige instrumentarium. In de sociale huisvesting bijvoorbeeld worden alle kleine subsidies (bv. vermindering registratierecht en OV) afgeschaft en vervangen door een voldoende hoge subsidie binnen een transparant en effectief financieringssysteem. In deel 4|6.5 wordt alvast een eerste aanzet gegeven hoe de diverse stelsels van fiscale woonvoordelen (bouwsparen alleen heeft er al verschillende) eenvoudig op elkaar af te stellen zijn en te uniformiseren zonder dat dit grote veranderingen voor een huishouden betekent. Het fiscaal kluwen wordt daardoor overzichtelijker. Dit laat bovendien toe om de bedragen voor bouwsparen ook niet langer te indexeren, wat logisch is indien men de woonbonus voor bestaande contracten eveneens niet verder indexeert. Bovendien heeft deze groep minder betaalbaarheidsproblemen. Daarnaast is het wenselijk om de woonbonus en het bouwsparen in dezelfde korf onder te brengen om cumulatief gebruik van beiden te beperken (wat nu in bepaalde gevallen wel mogelijk is).

# Referenties

Bervoets W. & Heynen (2013), The obduracy of the detached single family house in Flanders. *International Journal of Housing Policy*, vol. 13, Issue 4, p. 358-380

Caldera Sánchez A. & Johansson Å. (2011), 'The Price Responsiveness of Housing Supply in OECD Countries', *OECD Economics Department Working Papers*, No. 837, OECD Publishing.

Damen S., Vastmans F., Buyst E., (2014) "The long-run relationship between house prices and income reexamined: the role of mortgage interest deduction and mortgage product innovation", *CES discussion paper*, Leuven

Decoster A. (2013), 'Vrijdenken over een belastinghervorming. Het hoofdstuk. Belastingdossier', *De gids op maatschappelijk gebied*, 104, No.4, pp. 5-21

Englund P. (2003), 'Taxing Residential Housing Capital', *Urban Studies*, 40, no.5-6, p. 937-952.

Feldstein M. (1976), On the theory of tax reform, *Journal of Public Economics*, 6(1-2), pp. 77-104.

Heylen K. (2013), The distributional impact of housing subsidies in Flanders. *International Journal of Housing Policy*, 13(1), 37-54.

Isebaert Daan (2013), 'Housing tenure and geographical mobility in Belgium', *Working Paper*, October, No. 855, Universiteit van Gent.

Van Reybrouck, G. en C. Valenduc (2012), 'Taxation of housing in Belgium: facts and reforms', uit: Property taxation and enhanced tax administration in challenging times, ed. Gayer, C. en G. Mourre, *Economic Papers* 463, European Commission

Vastmans F., De Vries P. & Buyst E.(2011), *Het Vlaams woningmarktmodel. Nieuwbouwprognoses, de werking van de woningmarkt en regionaal ruimtegebruik*, Steunpunt Wonen, Leuven, 152 p

Vastmans F, Damen S., Helgers R., Buyst E. (2014), *Woningprijzen: woningprijsmechanisme & marktevenwichten. De logica, nood en valkuilen van betaalbaarheid als woningprijs determinant*, steunpunt wonen.